



# **Analyse historique du régime institutionnel du secteur aérien en Belgique (1899-2010)**

**Working Paper N° 2 - 2011**

*François Lohest & David Aubin*





# **Analyse historique du régime institutionnel du secteur aérien en Belgique (1899-2010)**

**Working Paper N° 2 - 2011**

*François Lohest & David Aubin*

**François Lohest et David Aubin**

Université catholique de Louvain (UCL)  
Institut de Sciences Politiques Louvain-Europe (ISPOLE)  
Centre Montesquieu d'études de l'action publique (CMAP)  
1 boîte 7 Place Montesquieu  
1348 Louvain-la-Neuve  
Belgique  
Tél : 00 32 10 47 42 16  
Fax : 00 32 10 47 46 03  
Email : [francois.lohest@uclouvain.be](mailto:francois.lohest@uclouvain.be); [david.aubin@uclouvain.be](mailto:david.aubin@uclouvain.be)  
Web : <http://www.uclouvain.be/centre-montesquieu.html>



# Table des Matières

<b>Table des Matières .....</b>	<b>5</b>
<b>1. Introduction .....</b>	<b>7</b>
1.1. Cadre conceptuel .....	8
1.2. Structure du rapport.....	20
<b>2. Description diachronique de l'évolution du réseau aérien belge .....</b>	<b>21</b>
2.1. Description des éléments constitutifs du réseau .....	21
2.1.1. Les éléments constitutifs de l'infrastructure .....	22
2.1.2. Les éléments constitutifs de l'infostructure .....	29
2.2. Evolution d'ensemble du réseau et modes de financement.....	32
2.2.1. Evolution d'ensemble du réseau.....	32
2.2.1.1. Les phases de développement des aérodomes/aéroports .....	32
2.2.1.2. Evolution des lignes aériennes au départ de Belgique .....	35
2.2.2. Evolution des modes de financement.....	37
2.3. Principales rivalités d'usage potentielles.....	40
<b>3. Analyse diachronique du régime institutionnel régulant le secteur aérien en Belgique ...</b>	<b>43</b>
3.1. Phase 1 (1899-1919) : la phase pré-aéronautique. Absence d'aviation commerciale. ....	43
3.2. Phase 2 (1919-1944) : Les débuts de l'aéronautique en Belgique. La Convention de Paris (1919) et les premières réglementations aériennes nationales. Création de la Sabena (1923).....	45
3.2.1. Composants internationaux du régime .....	45
3.2.1.1. La Convention de Paris de 1919 (droit international public) .....	45
3.2.1.2. La fondation de l' <i>International Air Traffic Association</i> (IATA).....	46
3.2.1.3. La Convention de Varsovie de 1929 (droit international privé) .....	47
3.2.2. Composants nationaux du régime .....	48
3.2.3. Analyse en termes de régulation par les droits de propriété, de disposition et d'usages..	50
3.2.4. Analyse en termes de régulation par les politiques publiques.....	51
3.2.5. Impacts sur les 8 fonctions de régulation .....	53
3.2.6. Analyse en termes d'impacts sur la configuration des acteurs.....	54
3.2.7. Commentaire de la phase 2.....	55
3.3. Phase 3 (1944-1960) : Le régime de Chicago, la création de la Régie des voies aériennes et le début du monopole de la Sabena. ....	56
3.3.1. Composants internationaux du régime .....	56
3.3.1.1. La Convention de Chicago (7 décembre 1944) .....	56
3.3.1.2. Transformation de l'IATA.....	57
3.3.2. Composants nationaux du régime .....	58
3.3.3. Analyse en termes de régulation par les droits de propriété, de disposition et d'usages..	59
3.3.4. Analyse en termes de régulation par les politiques publiques.....	60
3.3.5. Impacts sur les 8 fonctions de régulation .....	62
3.3.6. Analyse en termes d'impacts sur la configuration des acteurs.....	64
3.3.7. Commentaire de la phase 3.....	64
3.4. Phase 4 (1960-1989) : Développement et croissance du secteur et première initiatives européennes .....	66
3.4.1. Composants internationaux du régime .....	66
3.4.2. Composants européens du régime.....	67
3.4.2.1. La Commission (aujourd'hui Conférence) européenne de l'aviation civile (CEAC) ....	67
3.4.2.2. Eurocontrol – Organisation européenne pour la sécurité de la navigation aérienne ..	68
3.4.3. Composants nationaux du régime .....	69
3.4.4. Analyse en termes de régulation par les droits de propriété, de disposition et d'usages..	71
3.4.5. Analyse en termes de régulation par les politiques publiques.....	72
3.4.6. Impacts sur les 8 fonctions de régulation .....	75
3.4.7. Analyse en termes d'impacts sur la configuration des acteurs (APA).....	77
3.5. Phase 5 (1989-2004) : Régionalisation de la compétence aéroportuaire (infrastructure) et libéralisation européenne. Réforme de la RVA. Faillite de la Sabena.....	78
3.5.1. Composants internationaux du régime .....	78
3.5.2. Composants européens du régime : le « troisième paquet » libéralisation (1992) .....	80
3.5.3. Composants nationaux du régime .....	85

3.5.4. Analyse en termes de régulation par les droits de propriété, de disposition et d'usages..	89
3.5.5. Analyse en termes de régulation par les politiques publiques.....	90
3.5.6. Impacts sur les 8 fonctions de régulation .....	93
3.5.7. Analyse en termes d'impacts sur la configuration des acteurs (APA).....	96
3.6. Phase 6 (2004-...) : Le projet de Ciel unique européen (infostructure) et la privatisation de BIAC .....	98
3.6.1. Composants européens du régime.....	98
3.6.1.1. Le paquet Ciel unique de 2004 .....	98
3.6.1.2. Accord « Ciel ouvert » avec les Etats-Unis (2007).....	100
3.6.1.3. Règlement (CE) 216/2008 du 20 février 2008 .....	102
3.6.1.4. Règlement (CE) 1008/2008 du 24 septembre 2008 .....	103
3.6.2. Composants nationaux du régime .....	104
3.6.3. Analyse en termes de régulation par les droits de propriété, de disposition et d'usages	105
3.6.4. Analyse en termes de régulation par les politiques publiques.....	105
3.6.5. Impacts sur les 8 fonctions de régulation .....	107
3.6.6. Analyse en termes d'impacts sur la configuration des acteurs (APA).....	108
<b>4. Analyse .....</b>	<b>109</b>
4.1. Evolution du couple acteurs-fonctions (avant/après libéralisation) .....	109
4.2. Evolution de l'étendue et de la cohérence du régime .....	117
4.3. Première évaluation des impacts de la libéralisation sur la durabilité du secteur en Belgique .....	120
4.4. Quelques perspectives pour le secteur en Belgique.....	128
<b>5. Conclusion générale .....</b>	<b>131</b>
<b>6. Bibliographie .....</b>	<b>134</b>
<b>7. Annexes .....</b>	<b>137</b>
Annexe 1 : Carte des aérodromes et aéroports belges .....	138
Annexe 2 : Définition des libertés de l'air .....	139
Annexe 3: Tableau phases/policy design .....	141
Annexe 4 : Tableau phases/droits de propriété .....	143
Annexe 5 : Tableau synthèse : caractéristiques des changements de régime (Droits de propriété – DP ou politiques publiques – PP) .....	145

# 1. Introduction

La présente étude consacrée à l'analyse de l'évolution historique des modes de régulation du secteur aérien en Belgique constitue le résultat d'une première étape du projet intitulé « Impacts de la libéralisation sur la durabilité des industries de réseau : Analyse comparée des secteurs du rail et de l'aviation civile en Suisse et en Belgique (DUREBEL). Ce projet, coordonné par le Prof. D. Aubin (Université catholique de Louvain), consiste à analyser les impacts des récentes politiques de libéralisation (par ailleurs encore en cours) sur deux secteurs d'industries de réseaux de transports que sont les chemins de fer et l'aviation civile en Belgique<sup>1</sup>. Il est conduit en parallèle avec la recherche suisse intitulée « *Impacts of market liberalization on the sustainability of network industries : a comparative analysis of the civil aviation and railways sectors in Switzerland* ». Cette recherche est conduite par une équipe rassemblant des chercheurs de l'Institut universitaire Kurt Bösch à Sion (Prof. S. Nahrath et P. Csikos), de l'Ecole polytechnique fédérale de Zürich (Prof. U. Weidmann et M. Rieder), de l'Université de Lausanne (Prof. G. Pflieger) et de l'Université de Genève (Prof. F. Varone)<sup>2</sup>.

Les secteurs ferroviaire et aérien (civil) constituent certainement, avec ceux de l'électricité, des télécommunications et de la poste, les secteurs d'industries de réseaux (SIR ci-après) qui ont été les plus fortement affectés et transformés – quoique de manières très différentes – par les politiques (internationales, européennes et nationales) de libéralisation des marchés. Alors que le secteur aérien connaît une libéralisation partielle (destinations européennes) depuis le milieu des années 1990 débouchant sur un accroissement substantiel de la concurrence entre opérateurs sur le marché du transport aérien, la libéralisation dans le secteur ferroviaire est un processus plus récent et toujours en cours.

La première étape de la recherche consiste à remettre en perspective historique les transformations des modes de régulation résultant de ces politiques de libéralisation récentes. Plus particulièrement, les quatre études (Csikos 2010 ; Lohest, Aubin, 2010 ; Moyson, Aubin 2010 ; Rieder, Weidmann 2010) ont pour objectif de répondre aux questions suivantes: quelle est l'importance historique de ces changements récents ? Quelles sont leurs similitudes et leurs différences par rapport aux transformations antérieures qui se sont succédé depuis la fin du XIXe siècle ? Quels impacts ont-ils sur la configuration des acteurs au sein du secteur ? Dans quelle mesure redéfinissent-ils les différentes fonctions de régulations (cf. infra.) au sein du secteur ? Bref, dans quelle mesure constituent-elles ce que nous proposons d'appeler un « changement de régime institutionnel » du secteur (cf. infra) ?

Il convient de noter que la nécessité d'une telle analyse historique (déjà bien amorcée dans le cadre de la préparation de la requête du présent projet) se trouve justifiée par les caractéristiques mêmes des dynamiques techniques, économiques, sociales et politiques des SIR qui s'inscrivent toutes dans la longue durée.

---

<sup>1</sup> Projet financé par le Conseil de la recherche de l'Université catholique de Louvain (Fonds Spéciaux de Recherche).

<sup>2</sup> Projet financé par le Fonds national suisse de la recherche scientifique (FNS), Division I (subside n°100012-120765/1).

### 1.1. Cadre conceptuel

Le champ d'analyse de cette recherche (figure 1) est fondé sur un cadre conceptuel organisant les relations de causalités existant entre ce que nous considérons comme les principales dimensions constitutives d'un SIR, soit : *l'ensemble des règles formelles* (i.e. le « régime institutionnel ») structurant les rapports entre acteurs au sein du secteur, la *configuration d'acteurs* ainsi que les différentes *fonctions de régulation* caractéristiques d'un SIR (libéralisé) – ce que nous proposons d'appeler le « regulatory framework » – et, finalement, les *impacts sur la durabilité* de la gestion et des usages des infrastructures de réseaux.

Les principales *hypothèses* concernant les rapports de causalité reliant entre elles ces quatre dimensions constitutives d'un secteur d'industrie de réseaux sont les suivantes :

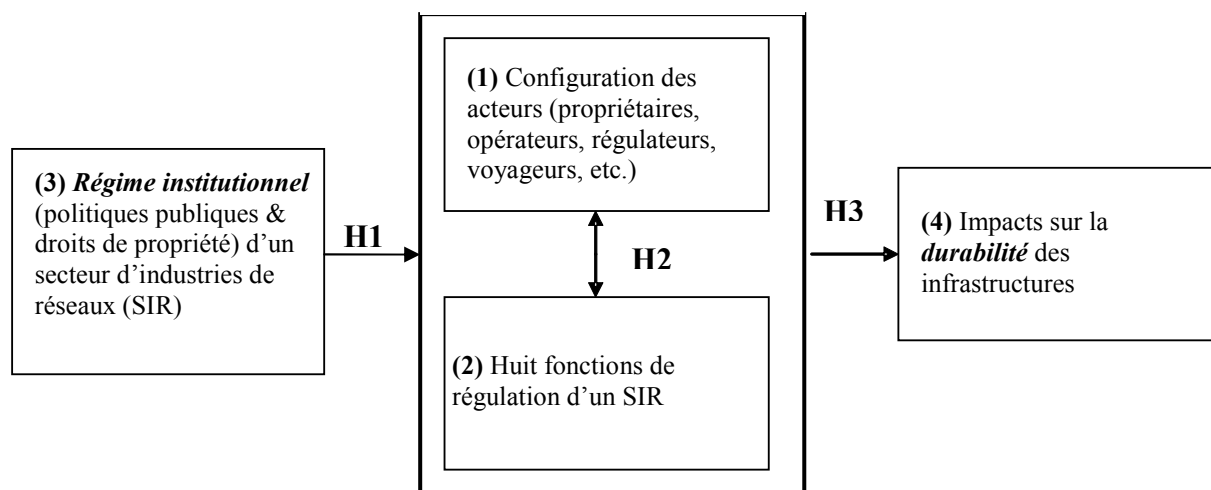
Le premier rapport de causalité (H1) analysé dans ce projet de recherche porte sur les effets du *régime institutionnel (RI) du SIR* (RISIR) (i.e. le contenu des réglementations des politiques publiques et des droits de propriété) (Gerber *et al.* 2009 ; Knoepfel *et al.* 2007) sur la structuration du *regulatory framework* (i.e. la configuration des acteurs et les huit fonctions de régulation). Il s'agit notamment d'analyser comment les changements de RI du SIR dans le contexte du processus de libéralisation du secteur contribuent (ou non) à redéfinir les tâches et les compétences des différents acteurs publics et privés au sein des huit différentes fonctions de régulation du secteur.

Le deuxième rapport de causalité (H2) porte sur les relations réciproques entre la structuration de la configuration des acteurs à un moment donné du temps, soit « avant » et « après » (la première phase de) libéralisation du secteur, et les stratégies que ceux-ci développent, soit la mobilisation ou non des règles du RI, dans le cadre des différentes fonctions de régulation. En d'autres termes, il s'agit de considérer ici que les effets de régulation concrets des fonctions de régulation (i.e. les « rules in use ») dans un secteur, libéralisé comme non libéralisé, dépendent de (l'évolution de) la configuration et des stratégies des acteurs au sein du secteur, elles-mêmes dépendantes des transformations du RI du SIR.

Le troisième rapport de causalité (H3) porte sur les relations entre les (transformations des) caractéristiques du *regulatory framework* et la durabilité de la gestion des infrastructures et de l'infrastructure au sein du SIR.

## *Secteur d'industrie de réseaux*

### *Regulatory framework*



**Figure 1 : Champ de l'analyse : variables et rapports de causalités constitutifs d'un régime institutionnel d'un SIR (RISIR aérien ou ferroviaire).**

De manière à faciliter la compréhension du lecteur, nous présentons brièvement les différents éléments de la figure 1 dans l'ordre suivant : (1) la configuration des acteurs, (2) les huit fonctions de régulation minimales nécessaires au fonctionnement d'un SIR, (3) le régime institutionnel d'un SIR et (4) les impacts sur la durabilité des infrastructures de réseaux.

(1) Par *configuration des acteurs*, nous entendons l'ensemble des acteurs publics et privés (ou privatisés) impliqués dans le fonctionnement du secteur, c'est-à-dire dans la production, la fourniture et la consommation des biens et des services (de transport) fournis à l'aide des infrastructures de réseaux. Il convient de noter que ces configurations d'acteurs ont été profondément modifiées par les processus de libéralisation qui correspondent à une réforme importante du mode d'organisation du secteur caractérisée par le passage d'une conception *organique* à une conception *fonctionnelle* du service public, conceptions que nous présentons brièvement ci-dessous dans leur forme « idéal typique ».

La *conception organique du service public* qui a constitué la forme dominante (et qui continue de l'être dans certains secteurs et pays) d'organisation des SIR<sup>3</sup> est fondée sur le modèle de l'entreprise publique, verticalement intégrée, monopolisant sous le même toit les fonctions de production, de distribution et de fourniture des biens et des services (publics), ainsi que les fonctions de gestion, d'entretien et d'exploitation du réseau. La figure 2 ci-dessous représente de manière schématique une telle organisation organique (i.e. non libéralisée) d'un SIR de transport.

<sup>3</sup> A l'exception, dans une certaine mesure, du secteur aérien qui n'a jamais fonctionné comme un SIR intégré (organique).

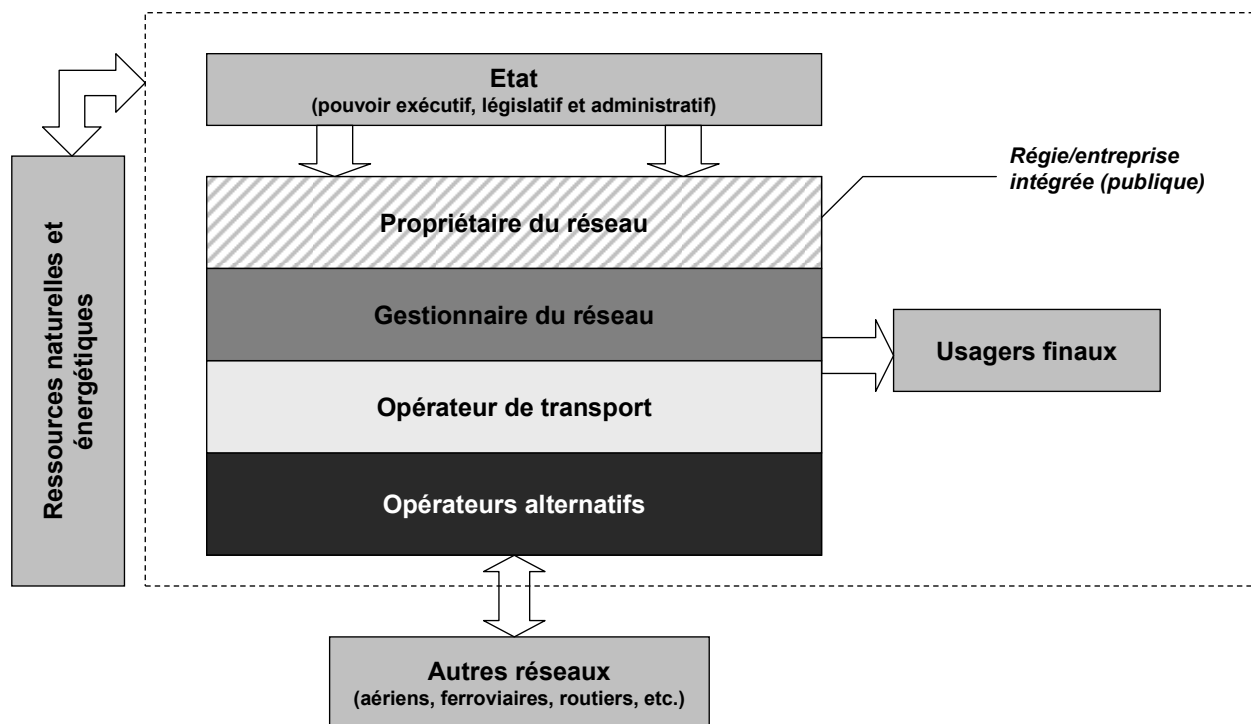


Figure 2 : Conception *organique* d'un SIR (transport) (monopole public sur le SIR)

La mise en place de cette structure monopolistique publique est la conséquence d'un long processus historique qui a vu ces infrastructures (réseaux urbains et de transport) être initialement développées sous forme de réseaux ou d'embryons de réseaux régionaux ou locaux, parfois financés par des capitaux privés (c'est le cas par exemple des chemins de fer). Ces premiers réseaux constituaient souvent des structures disparates, gourmandes en capital et qui ne desservaient qu'une partie de la population, celle qui avait les moyens financiers d'acheter les services fournis (c'est le cas par exemple des grands services urbains).

A partir de la fin du XIX<sup>e</sup> siècle et durant une grande partie du XX<sup>e</sup> siècle, l'étatisation (complète ou partielle) de toute une série de SIR (chemins de fer, services urbains, transports publics, téléphone, services postaux, électricité, routes, etc.) se trouve légitimée par les économies d'échelle, la standardisation technique, la nécessaire unification des réseaux et la planification cohérente du développement des infrastructures sur l'ensemble du territoire national, de même que par la baisse (pas toujours effective) des tarifs suite à la redéfinition de l'équilibre entre objectifs de rentabilité économique et objectifs de service public qui sont imposés aux entreprises (publiques).

Avec les processus de libéralisation qui se développent en Europe à partir des années 1980, c'est l'organisation même de ces secteurs (électricité, télécommunications, chemin de fer, transport aérien, etc.) qui se voit profondément remise en cause. On assiste à une transformation de la structure verticalement intégrée (figure 2 supra) vers un « découplage »

(*unbundling*) en différentes entités assurant chacune une fonction particulière (figure 3 infra) :

*Le propriétaire du réseau* : il s'agit du/des détenteur(s) des titres de propriété formelle ainsi que des actifs composant le réseau. Il est en principe en charge (du financement de) de la planification, du développement (construction) et de l'entretien des infrastructures.

*Le gestionnaire du réseau* : il s'agit du/des responsable(s) de l'exploitation du réseau. Il est en principe en charge de la gestion administrative et technique du réseau et à ce titre gère l'attribution des droits d'accès au – et d'usage du – réseau.

*Les opérateurs de transport* : il s'agit des acteurs (i.e. des entreprises) qui produisent et distribuent les services de transport.

*Opérateurs alternatifs* : il s'agit des acteurs qui produisent et distribuent des biens et services autres que les transports (i.e. commerces, entreprises de services, etc.) en utilisant les – ou une partie des – infrastructures de réseau.

*Les utilisateurs finaux* : il s'agit des consommateurs des biens et services produits par les opérateurs de transport et les opérateurs alternatifs.

*Le régulateur indépendant* : il s'agit de l'instance distincte du pouvoir politique et des opérateurs et à qui l'État a délégué un pouvoir réglementaire dans le cadre de la mise en œuvre des politiques de transport (libéralisées).

Cette dissociation des fonctions a pour but de faciliter l'ouverture de ces réseaux à la concurrence et ainsi d'assurer – du moins théoriquement – un accès non discriminatoire à des opérateurs concurrents (*third party access*). Selon ce nouveau modèle organisationnel, chaque structure est perçue comme cliente ou fournisseur des autres structures (figure 3). Ainsi, une fois « découplées », ces différentes entités n'ont alors plus nécessairement les mêmes intérêts dans l'exploitation du réseau. Elles doivent pourtant collaborer pour assurer le fonctionnement de ce dernier.

L'une des principales caractéristiques de ce nouveau modèle de régulation européen (Majone 1996) consiste en la délégation (et donc le transfert) du travail (et du pouvoir) de contrôle des secteurs libéralisés à des organisations tierces que sont les *agences indépendantes de régulations* qui remplacent ainsi les anciennes formes d'intervention administrative (Thatcher, 2002a,b, Gilardi, 2005, Maggetti 2007)<sup>4</sup>.

(2) Par *fonctions de régulation*, on entend les différentes tâches de régulation essentiellement économiques inhérentes au pilotage d'un secteur (libéralisé). Ces fonctions de régulations renvoient à l'ensemble des décisions prises et des actions réalisées par les acteurs en charge des tâches de régulation au sein du secteur et qui contribuent par là à l'opérationnalisation du RI, c'est-à-dire à transformer les règles formelles du régime en

---

<sup>4</sup> Ce transfert statutaire du pouvoir de régulation des secteurs libéralisés à des agences indépendantes est généralement considéré (à tort ou à raison) comme un moyen de soustraire ces secteurs à l'influence des marchandages politiques et ce faisant de favoriser une gestion plus professionnelle, orientée vers la résolution des problèmes, ainsi que vers une meilleure protection des intérêts des consommateurs.

« règles en usages » (*rules in use*) dans le cadre des différents processus de régulation au sein du SIR. Plus concrètement, le projet vise à analyser dans quelle mesure les rapports empiriques entre les différents acteurs au sein du secteur, ainsi que le contenu des différentes fonctions de régulation (i.e. des *rules in use*) ont été affectés par le changement de RI du secteur que constitue le processus de libéralisation en cours depuis la seconde partie des années 1990. Ainsi, un des principaux effets du découplage accompagnant les processus de libéralisation consiste en l'émergence d'un certain nombre de nouveaux enjeux de régulation renvoyant à la coordination de l'ensemble de ces acteurs, partiellement nouveaux et ayant des intérêts parfois divergents. Comme le montre la figure 3 ci-dessous, nous proposons de distinguer *huit fonctions de régulations* spécifiques au sein d'un SIR libéralisé.

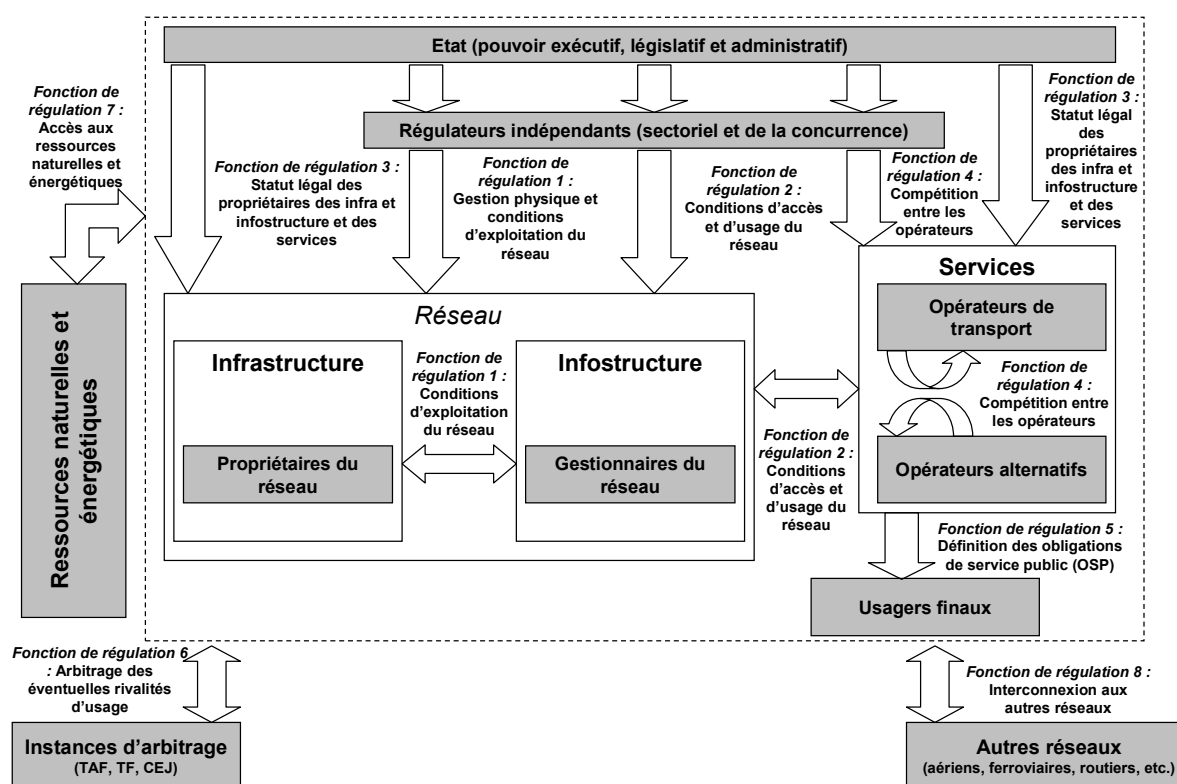


Figure 3 : Conception fonctionnelle d'un SIR (transport) (SIR libéralisé)

Ces **huit fonctions de régulation** sont les suivantes :

1) La *gestion physique et l'exploitation du réseau*. Il s'agit de l'ensemble des décisions et actions (y compris financières) relatives à la construction, à l'entretien, au développement technologique et spatial (y compris les prescriptions techniques les accompagnants), à l'exploitation, ainsi qu'à la sécurité des infrastructures de réseaux.

2) La *définition des conditions d'accès et d'usage du réseau*. Il s'agit des décisions et actions relatives à la définition et à la gestion des droits d'accès et d'usage des



infrastructures par les différents opérateurs (transport et alternatifs) fournissant les biens et services (publics) aux différentes catégories d'utilisateurs finaux.

3) *La définition du statut légal des opérateurs (de transport) et des propriétaires du réseau.* Il s'agit des décisions, fondées sur des règles de droit privé et de droit public, prises par les différents acteurs d'un secteur libéralisé concernant le choix de leur statut juridique (service administratif, régie fédérale, société anonyme, sociétés mixtes, etc.), ainsi que les décisions concernant la définition des règles relatives aux processus de transformation de ces statuts (privatisation, étatisation).

4) *La définition des règles de concurrence entre les opérateurs.* Il s'agit de l'ensemble des décisions et actions concernant les modalités et le rythme d'ouverture des marchés. Elles comprennent en particulier les décisions concernant l'organisation de la concurrence (p. ex. égalité des coûts et des conditions d'accès aux réseaux, lutte contre les abus de position dominante et les ententes cartellaires, limitation ou interdiction du subventionnement public des opérateurs de transport, etc.).

5) *La définition des obligations de service public (OSP).* Il s'agit des décisions et actions concernant la définition et le contrôle des standards en matière notamment de qualité, d'accessibilité et de prix (« abordabilité ») des biens et services commercialisés par les opérateurs (de transport). Ces standards d'OSP sont souvent concrétisés dans les concessions de service universel. Les décisions d'octroi, de financement et les actions de contrôle de ces concessions font également partie intégrante de cette fonction de régulation.

6) *Les arbitrages des rivalités d'usage et des conflits entre utilisateurs du réseau.* Il s'agit des décisions d'arbitrage prises en vue de régler les conflits entre opérateurs concurrents, entre opérateur et gestionnaire, entre opérateurs et propriétaire du réseau, ou encore entre usages de transport ou de non transport (alternatif) du réseau.

7) *Les conditions d'accès aux ressources naturelles et énergétiques.* Il s'agit de l'ensemble des décisions et actions relatives aux conditions d'accès des différents acteurs du secteur (propriétaires, gestionnaires, opérateurs, etc.) aux différents types de ressources naturelles et énergétiques nécessaires à la construction, l'entretien et à l'exploitation des infrastructures, ainsi qu'à la production des services de transport.

8) *L'interconnexion aux autres réseaux.* Il s'agit des décisions relatives aux conditions et standards techniques d'interopérabilité (STI) nationaux et internationaux permettant de garantir la compatibilité entre les différents réseaux *régionaux et/ou (inter)nationaux*, ceci sous l'angle aussi bien de leur capacité, que de leur sécurité.

Ces fonctions de régulation constituent des enjeux majeurs, tant en matière de définition des règles régissant les rapports entre les différents acteurs utilisant le réseau, qu'en matière de résolution des éventuels conflits entre eux, ces règles assurant une certaine stabilité et prévisibilité des relations entre les acteurs au sein des secteurs libéralisés.

(3) Ainsi, ce que nous proposons de conceptualiser en termes de *régime institutionnel d'un SIR (aérien ou ferroviaire)* consiste en l'ensemble des règles formelles réglant les rapports entre acteurs au sein du secteur à propos des usages des infrastructures de réseaux. Ces règles résultent de la rencontre entre deux corpus de régulation. Il s'agit, d'une part, de l'ensemble des différentes *politiques publiques* intervenant dans la régulation du SIR (politique des transports, politiques infrastructurelles, politiques environnementales, politique d'aménagement du territoire, politique de libéralisation des marchés de services publics, etc.). Il s'agit, d'autre part, de l'ensemble des *droits de propriété* portant sur les (relations entre les) différents acteurs et les infrastructures de ce même secteur (p. ex. droits de propriété et d'usage (concessions) sur les infrastructures de réseaux, statut juridique des différents acteurs (propriétaires et opérateurs), droits de propriété et d'usage sur les ressources naturelles et énergétiques nécessaires à l'exploitation des réseaux, etc.).

L'application du cadre d'analyse des régimes institutionnels de ressources (RIR) aux SIR est fondée sur *trois postulats*. Le *premier* consiste à considérer les infrastructures de réseaux (urbains ou de transport) comme des *ressources artificielles ou manufacturées* qui, tout comme les ressources naturelles, fournissent des biens et des services dont l'exploitation par des groupes d'utilisateurs (opérateurs, utilisateurs finaux, etc.) souvent très hétérogènes est susceptible de mener à des situations de rareté et donc de rivalité et de surexploitation pouvant porter atteinte à la durabilité physique de ces infrastructures.

Le *deuxième* postulat reprend les apports de la littérature consacrée à l'analyse des processus de libéralisation des industries de réseaux et des secteurs de services publics présentée ci-dessus, notamment en ce qui concerne l'importance des effets de ces processus sur les configurations d'acteurs et les (nouvelles) *fonctions de régulation* au sein de secteurs libéralisés. Les observations empiriques montrent que les règles établies dans le cadre de ces fonctions de régulation sont la plupart du temps le produit de dispositions provenant aussi bien des *politiques publiques* que du *droit privé (code civil) et du droit commercial (code des obligations)*.

Le *troisième postulat* porte précisément sur ce dernier point. Il trouve son origine dans les recherches qui ont mené à l'élaboration du cadre d'analyse des RIR et qui ont démontré toute l'importance pour la compréhension approfondie des processus de régulation des usages des ressources - aussi bien naturelles (Knoepfel *et al.*, 2001 2003 ; Knoepfel, Nahrath 2005 ; Knoepfel *et al.* 2007), qu'infrastructurelles ou manufacturées (Nahrath, Csikos 2007 ; Nahrath *et al.* 2008 ; Nicol, Knoepfel 2008) - de combiner l'analyse des politiques publiques avec celle des droits de propriété intervenant dans les différentes fonctions de régulation. En effet, à y regarder de plus près, il apparaît assez clairement que, pour chacune des fonctions de régulation identifiées plus haut, il est possible de repérer un certain nombre de dispositions provenant, d'une part, des différentes politiques publiques (de protection et d'exploitation) et, d'autre part, des différents corpus du droit privé (code civil, code des obligations) (tableau 1). Il en résulte que les formes que prennent les différentes fonctions de régulation sont la plupart du temps le résultat de l'articulation – plus ou moins cohérente et/ou conflictuelle – entre ces deux composants du régime institutionnel.

	<b>Régime institutionnel d'un secteur d'industries de réseaux (RISIR)</b>	
Fonctions de régulation	Politiques publiques	Droits de propriété
1) Gestion physique du réseau	Infrastructures, transports, budgétaire/financière, énergie, télécommunications, protection des eaux, aménagement du territoire, protection de la nature et du paysage	Propriété formelle et droits de disposition sur les infrastructures de réseaux, obligations de maintenance
2) Définition des conditions d'accès et d'exploitation du réseau	Libéralisation (loi sur les cartels), énergie	Propriété formelle et droits de disposition sur les infrastructures de réseaux, droits d'accès et d'usage (concessions, autorisations, délégation, affermage, etc.)
3) Définition du statut légal des opérateurs et des propriétaires du réseau	Libéralisation (loi sur les cartels), gestion des entreprises publiques (autonomisation, privatisation), finances publiques	Catégories de formes de propriétaires collectifs issues du droit privé (Code des obligations, Code civil) et public (régies, sociétés anonymes, etc.), structure du capital du propriétaire du réseau, ainsi que des différents opérateurs de transport
4) Règles de concurrence entre les opérateurs	Libéralisation (loi sur les cartels et loi sur l'attribution des marchés publics), accords internationaux (p.ex. ouverture des marchés, AGCS <sup>5</sup> )	Droits d'accès et d'usage (concessions, autorisations, délégation, affermage, etc.) aux infrastructures de réseaux
5) Définition des obligations de service public	Protection des consommateurs, contrôle des prix	Concessions de service public (universel), droits des individus à accéder aux services publics d'intérêt général
6) Arbitrages des éventuelles rivalités d'usage et des conflits entre utilisateurs du réseau	Libéralisation, infrastructures, transports	Propriété formelle et droits de disposition sur les infrastructures de réseaux, droits d'accès et d'usage (concessions, autorisations, délégation, affermage, etc.)
7) Conditions d'accès aux ressources naturelles et énergétiques	Energie, environnement, protection de la nature et du paysage, aménagement du territoire	Droits de propriété sur les ressources (foncier, eau, forêts, espace aérien, etc.), concessions, autorisations de prélèvement
8) Interconnexion aux autres réseaux	Accords internationaux, infrastructures, énergie, transports, sécurité, etc.	Droits d'accès et d'usage (concessions, autorisations, délégation, affermage, etc.)

**Tableau 1 : Politiques publiques et droits de propriété intervenant dans la régulation des secteurs libéralisés d'industries de réseaux (de transports).**

<sup>5</sup> Accord général sur le commerce des services.

On le voit, la pertinence analytique du concept de régime institutionnel est d'autant plus forte dans le cas de l'analyse des processus de libéralisation (et/ou de privatisation) des différents SIR que ceux-ci portent précisément sur la *réarticulation* de ces deux dimensions que sont les politiques publiques et les droits de propriété réglant les rapports entre les différents acteurs au sein de ces SIR.

A cet égard, l'un des apports analytiques importants du concept de RIR consiste dans la distinction qu'il permet de faire entre *quatre différents modes de régulations* ayant des effets plus ou moins contraignants sur les différents acteurs du secteur (groupes cibles des politiques publiques, détenteurs des droits de propriété et/ou d'usage sur les infrastructures, etc.). Ces quatre modes sont les suivants :

*Régulation par des politiques publiques incitatives* (modalité de régulation 1). Ce mode de régulation est fondé sur des instruments de type incitatif (campagnes d'information, instruments économiques, etc.) qui n'ont pas d'impacts directs sur le contenu des droits de propriété ou d'usage des acteurs du secteur.

*Régulation par des politiques publiques réglementaires* (modalité de régulation 2). Ce mode de régulation est fondé sur des instruments de type réglementaire (interdictions, obligations, restrictions, limitations, etc.) qui ont des impacts directs, de type limitatif, sur le contenu des droits de propriété, de disposition et/ou d'usage des acteurs du secteur. L'un des enjeux important lors de la mise en œuvre de ce type de régulation est de savoir dans quelle mesure et à quelles conditions ces atteintes aux droits de propriété sont susceptibles de donner lieu à des indemnisations.

*Régulation par la (re)définition de la conception même de la propriété (formelle)* (modalité de régulation 3). De tels processus, plutôt rares dans la mesure où ils impliquent des modifications du code civil et/ou du droit constitutionnel, ont (potentiellement) pour conséquence une redéfinition du contenu, de l'étendue, ainsi que de la garantie juridique de l'ensemble des droits de propriété, de disposition et d'usage détenus par les différents acteurs.

*Régulation par la modification (redéfinition) de la structure de distribution des droits de propriété (formelle) entre les différents acteurs du secteur* (modalité de régulation 4). Ce type de régulation peut passer par des interventions aussi radicales que la privatisation ou la nationalisation de certains acteurs (entreprises, organisations, etc.) du secteur ou, plus couramment, par la transformation de leur statut juridique (p. ex. transformation d'un service étatique en une SA.).

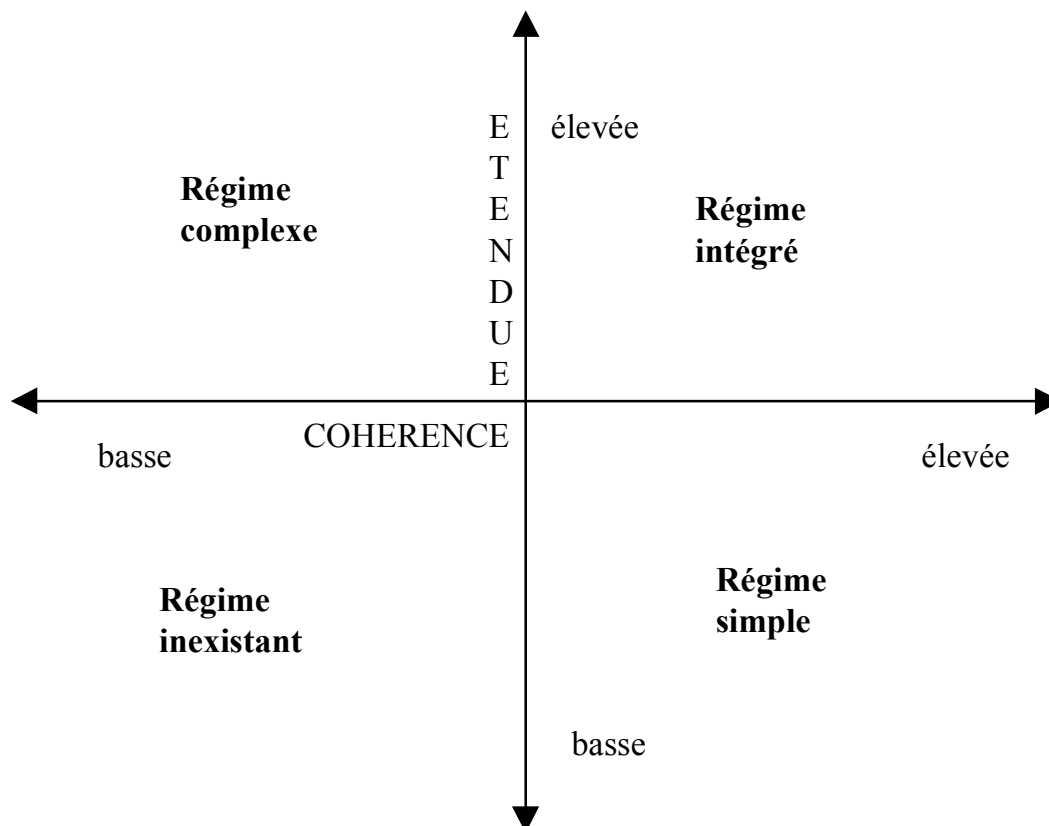
Notons que cette distinction permet de faire l'hypothèse que les droits de disposition et surtout d'usage sont d'autant plus robustes qu'ils sont fondés dans le système des droits de propriété et non uniquement dans les différentes politiques publiques.

Finalement, le concept de RIR comporte une dernière plus-value dans l'étude fine qu'il permet de ce que nous proposons d'appeler *l'étendue* et la *cohérence* du régime (voir notamment Gerber *et al.* 2009 ; Knoepfel *et al.* 2007), concepts que nous proposons d'*adapter* ici au cas des ressources infrastructurelles et des SIR.

Ainsi, par *étendue* du régime d'un SIR, on entend le nombre de fonctions de régulation *existantes* (i.e. dépendant du type de RI libéralisé ou non) qui sont effectivement régulées par le régime<sup>6</sup>, ainsi que l'intensité, respectivement le degré de précision de ces régulations. Ainsi, plus le RI du SIR définit de règles précises et contraignantes concernant l'ensemble des 8 fonctions de régulation, plus celui-ci peut être considéré comme étendu, le coefficient d'étendue maximal étant de 1 (8 fonctions réglementées sur 8). L'étendue du RI diminue dans le cas où certaines fonctions de régulations ne sont pas réglementées par des dispositions du RI, la définition du coefficient d'étendue résultant dans ces cas de la proportion de fonctions régulées ( $4/8 =$  coefficient de 0,5).

La *cohérence* d'un régime institutionnel d'un SIR renvoie à la cohérence (ou au contraire à l'incohérence) de la définition des compétences de régulation attribuées aux différents acteurs au sein d'un SIR. Les critères permettant d'évaluer le degré de cohérence d'un RI d'un SIR sont les suivantes : *clarté* de la définition des compétences de régulation, *exclusivité* de ces compétences (un seul acteur par fonction de régulation), *absence de conflits d'intérêts* (p. ex. situation de « juge et parti ») entre acteurs régulateurs et régulés, *capacité effective* de réalisation des tâches de régulation (p. ex. ressources suffisantes à disposition). Plus les conditions ci-dessus sont réunies, plus le RI est réputé cohérent ; à l'inverse, la non réalisation de l'une ou de plusieurs de ces conditions contribue à l'affaiblissement de la cohérence du RI.

Sur la base de ces deux concepts d'*étendue* et de *cohérence*, il est possible de distinguer 4 types différents de RI d'un SIR (figure 4).



<sup>6</sup> Dans le cas des Régimes Institutionnels de Secteurs d'Industries de Réseaux (RISIR), l'étendue d'un tel régime est toujours relative, et non pas absolue, dans la mesure où le nombre effectif de fonctions de régulation varie en fonction du type de régime, respectivement de son degré de libéralisation.

Knoepfel *et al.* 2001

**Figure 4 : typologie des régimes institutionnels**

(4) Finalement, par *impacts sur la durabilité*, on entend l'ensemble des effets de ces réglementations et des usages qui en découlent sur les aspects techniques, économiques, sociaux et environnementaux de l'exploitation des infrastructures de réseaux au sein des différents secteurs analysés. La littérature sur la *gestion durable des réseaux techniques* (Moss, 2000 ; Graham, Marvin, 2001 ; Coutard *et al.*, 2005 ; Héritier, 2002) et des *services publics urbains* (Barraqué, 1995, 2001 ; Dubois-Taine, 2002) distingue généralement quatre enjeux particuliers en matière de durabilité de la gestion et de l'exploitation des réseaux ; enjeux qui sont plus ou moins directement liés à ces fonctions de régulation, ainsi que directement affectés par le régime institutionnel :

La durabilité *technique* du réseau. Les principaux critères sont l'état qualitatif et le niveau d'entretien du réseau, sa stabilité et la sécurité des infrastructures, le capital technologique incorporé, le rythme de renouvellement des infrastructures, etc.

La durabilité *économique* peut être abordée à partir des critères que constituent l'efficience de la gestion économique et financière des infrastructures, la santé financière et la capacité d'investissement des différentes entreprises (privées et publiques) du secteur, le nombre d'emplois qualifiés créés dans le secteur, etc.

La durabilité *sociale* des biens et des services de réseau fournis dépend essentiellement du niveau d'exigence des obligations de service public. Ces dernières sont généralement définies en termes d'accessibilité, de sécurité, d'abordabilité (prix), de qualité et de fiabilité de la desserte, de niveau de protection des droits des consommateurs, etc.

La durabilité *écologique* est quant à elle abordée à partir des critères que sont les impacts (de l'exploitation) des infrastructures de réseau sur l'environnement naturel et construit, les possibilités de rationalisation des usages des infrastructures (multiples dividendes), les possibilités de leur recyclage et de leur réutilisation après désaffectation, le degré d'internalisation des externalités environnementales négatives (principe du pollueur-payeur) que leur exploitation permettent (ou non), etc.

Notons que la distinction opérée ici entre ces quatre dimensions de la durabilité est essentiellement analytique, en ce qu'elle permet d'identifier des situations de *trade off* entre ces différentes dimensions. En effet, de nombreux travaux ont bien montré toute la difficulté de répondre simultanément aux exigences des différentes dimensions de la durabilité des SIR. B. Barraqué (2001) insiste par exemple sur les fréquentes contradictions, dans le contexte européen, entre les objectifs de durabilité économique (autofinancement des services, recouvrement des coûts réels), environnementale (réduction des émissions, protection des écosystèmes) et sociale (accessibilité, prix).

La figure 5 ci-dessous présente de manière synthétique l'ensemble des dimensions et variables du cadre théorique du projet ainsi que les rapports de causalités qui les relient.

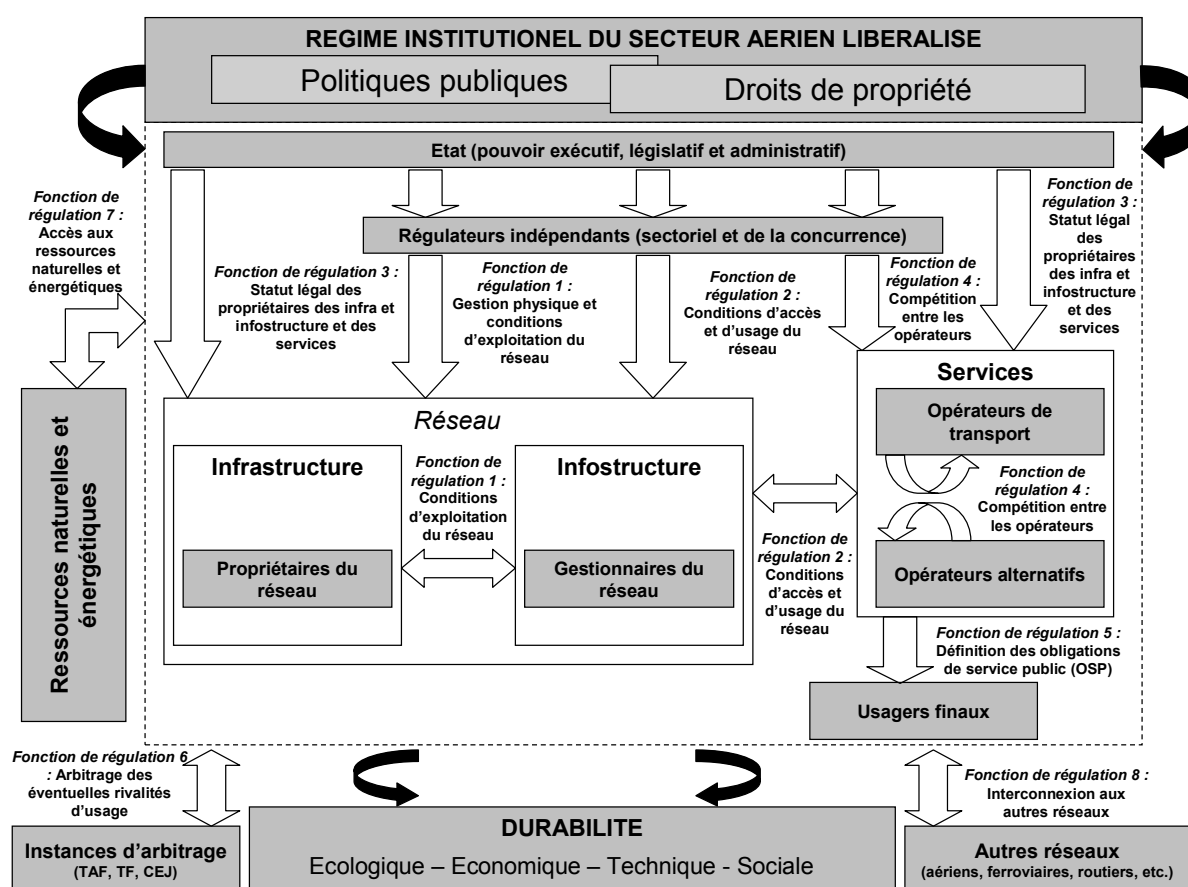


Figure 5 : les principales variables du cadre théorique du projet

Au travers de l'investigation des liens existants entre ces différentes catégories de variables (cf. figure 1), le projet de recherche aborde les deux questions suivantes :

Dans quelle mesure un changement du régime institutionnel du SIR du transport ferroviaire ou aérien (par exemple la libéralisation du trafic passager régional en 1996, la libéralisation du trafic du fret en 1999 ou la libéralisation du trafic passager aérien en 2001) transforme-t-il la configuration des acteurs et/ou les différentes fonctions de régulation au sein du secteur ?<sup>7</sup>

Quels sont les effets d'une transformation de la configuration des acteurs et/ou des différentes fonctions de régulation sur la durabilité technique, sociale, économique et environnementale du SIR ? En d'autres termes : comment et dans quelle mesure les changements des composants nationaux et/ou internationaux d'un régime institutionnel du secteur affectent-ils la durabilité des infrastructures de réseaux régionales et locales ?

<sup>7</sup> Cette première question est (partiellement) traitée dans le cadre du présent rapport (ainsi que dans les études de cas).

## 1.2. Structure du rapport

L'objectif du présent rapport consiste dans la présentation synthétique de l'important travail d'analyse de l'évolution historique des différentes étapes du régime institutionnel du secteur aérien, ceci à deux niveaux institutionnels : les régulations internationales et européennes, d'une part, et les régulations nationales (fédérales, régionales), d'autre part. Cette analyse historique sert ainsi :

- à mettre en perspective les changements que représente le processus de libéralisation par rapport aux autres changements historiques antérieurs ;
- à identifier plus finement les principaux impacts du processus de libéralisation du secteur sur les huit différentes fonctions de régulation ;
- à identifier les impacts du processus de libéralisation du secteur sur la configuration des acteurs.

Ce faisant, cette première étape de la recherche permet de reconstituer les principales caractéristiques du régime institutionnel du secteur dont il s'agira précisément d'analyser et de mesurer les effets sur la régulation des usages à l'échelle de toute une série d'infrastructures régionales et locales.

Le présent rapport est structuré comme suit :

La *premier chapitre* contient une description diachronique de l'évolution du réseau aérien en Belgique depuis ses origines jusqu'à aujourd'hui ;

La *deuxième chapitre* constitue le cœur de ce rapport et présente une analyse diachronique du régime institutionnel régulant le secteur aérien belge. Elle identifie les phases du régime institutionnel et décrits les composants internationaux, européens et nationaux en vigueur. Pour chaque, les impacts sur les huit fonctions de régulation et sur la configuration des acteurs sont traités en détails. Une attention plus particulière est portée sur les changements résultant du processus de libéralisation ;

Dans le *troisième chapitre*, il est question de l'analyse de l'évolution du couple acteurs-fonction ainsi que de l'évolution de l'entendue et de la cohérence du régime. Elle se clôture par une première analyse des impacts de la libéralisation sur la durabilité du secteur en Belgique, même si ces impacts seront abordés principalement dans les études de cas. Cette dernière section présente également quelques perspectives pour l'avenir du secteur en Belgique.



## 2. Description diachronique de l'évolution du réseau aérien belge

Ce premier chapitre a pour objectif de mettre en contexte un certain nombre d'éléments relatifs au secteur aérien en Belgique. Le contenu de ce chapitre suit fortement le même schéma que la partie équivalente du rapport suisse. Il faut signaler que certains éléments théoriques sont repris tels quels du rapport de P. Csikos (2010), notamment en ce qui concerne la définition de l'*infrastructure* et de l'*infostructure*. Bien entendu, la définition et la description des éléments constitutifs du réseau seront adaptées à la situation belge.

La première section décrit les éléments constitutifs du réseau. Dans la deuxième section, il est question de l'évolution d'ensemble du réseau, ainsi que des modes de financement de l'infrastructure et de l'infostructure. Enfin, les principales rivalités d'usage des infrastructures sont identifiées.

### 2.1. Description des éléments constitutifs du réseau

Dans le langage courant, le « réseau aérien » est souvent associé à l'ensemble des destinations proposées par chaque opérateur sur la totalité des aéroports qu'il relie (par ex. le « réseau de Lufthansa ») ou à l'ensemble des destinations au départ d'un aéroport en particulier (par ex. le « réseau de l'aéroport de Bruxelles »). Dans le cadre de ce travail, nous allons au contraire adopter une conception du réseau aérien centrée sur ses *composants*, ceci dans une optique belgo-centrée. Selon cette acception, le réseau pourra être défini en tant qu'ensemble de composants matériels et immatériels, situé sur le territoire belge ou relevant en partie de sa souveraineté, et permettant le transport de personnes et de biens à destination ou au départ de la Belgique, au travers d'interconnexions avec des réseaux similaires situés dans des pays tiers. Cette définition permet de considérer le réseau aérien par analogie à des réseaux qui sont, physiquement, plus aisément observables (chemin de fer, électricité, eau, etc.) ; les aéroports (aérodromes) étant ici les nœuds du réseau et les couloirs aériens les liens entre ces nœuds.

L'économie des réseaux nous permet de modéliser la structure du réseau sous forme de deux couches représentant une segmentation ou une stratification verticale des différents types d'activités qui entrent en interaction en vue de faire fonctionner, de manière plus ou moins coordonnée, le réseau aérien (Curien, 2005) :

- 1) *L'infrastructure* : représente la couche basse et est composée des infrastructures physiques du réseau (Curien, 2005, p. 11). Dans le secteur aérien, il s'agit essentiellement des aéroports/aérodromes (pistes, aires de roulage, terminaux, installations logistiques, etc.), de l'espace et des axes de trafic aérien, et des installations de sécurité (balises, radars, etc.).
- 2) *L'infostructure* : représente la couche médiane où se déploient les « services de contrôle-commande, [...] et dont la fonction est [en théorie] d'optimiser l'utilisation de l'infrastructure et de piloter celle-ci en vue de réaliser l'intermédiation promise

par le réseau ; ces services sont intermédiaires au sens économique du terme, c'est-à-dire autoconsommés par le réseau » (Curien, 2005, p. 9). Dans le secteur aérien, nous considérerons que l'infrastructure comprend : le gestionnaire du réseau (services de la navigation aérienne) qui assure la sécurité des mouvements sur l'infrastructure aérienne (par ex. Belgocontrol), le coordinateur dans l'attribution des slots, les services d'assistance en escale (entretien des aéronefs, gestion des flux de bagages et de marchandises, services d'assistance au sol, affichage des horaires de vol, etc.). Il s'agit aussi de l'ensemble des composants cognitifs et des savoirs faire indispensables au fonctionnement d'un réseau (aiguilleurs du ciel, logisticiens, techniciens, etc.). L'ensemble de ces services sont « autoconsommés » par le réseau en ce sens qu'ils ne délivrent de prestations qu'à son unique attention et qu'ils sont donc spécifiquement orientés vers les besoins – réels ou supposés – du réseau. En l'absence du réseau, ces services n'ont plus lieu d'être. Il existe donc une forte relation d'interdépendance mutuelle entre une infrastructure dont l'existence et la pérennité des activités est basée sur l'existence et l'exploitation effective de l'infrastructure, et une infrastructure dont le fonctionnement opérationnel s'appuie totalement sur l'existence de services produits par l'infrastructure. En effet, à titre d'illustration, un aéroport ne peut fonctionner sans des services de la navigation aérienne permettant de guider les aéronefs vers leur plateforme et sécuriser leurs mouvements.

### 2.1.1. Les éléments constitutifs de l'infrastructure

Dans ce travail, nous considérerons que les éléments suivants sont constitutifs de l'infrastructure :

Les *aérodromes* : en Belgique, l'*aérodrome* est défini comme « soit tout centre de trafic aérien, y compris les installations nécessaires à ce trafic, soit tout terrain ou surface d'eau aménagés, même temporairement, pour l'atterrissage et l'envol des aéronefs »<sup>8</sup>. Plus concrètement, il s'agit des pistes d'atterrissage, des voies de roulage, des aires de parking, des terminaux, des installations de transbordement de personnes et de biens, des aires de maintenance, etc. En Belgique, aucun aérodrome civil ne peut être établi sans l'autorisation du ministre en charge de l'administration de l'aéronautique et c'est également lui qui fixe les conditions techniques d'utilisation des aérodromes<sup>9</sup>.

Il faut, dans le cas belge, distinguer les aéroports régionaux de l'aéroport national de Bruxelles-National. Les aéroports régionaux sont une compétence des Régions flamande et wallonne alors que Bruxelles-National relève de la compétence fédérale<sup>10</sup>. Ce dernier est l'aéroport principal du pays et offre des liaisons avec les réseaux aériens européens et mondiaux. Les aéroports régionaux assurent, eux, des liaisons essentiellement intra-européennes (c'est le cas pour l'aéroport de Charleroi-Brussels South). La législation belge

<sup>8</sup> Loi du 27 juin 1937 portant révision de la loi du 16 novembre 1919 relative à la réglementation de la navigation aérienne, *Moniteur belge* du 26 juillet 1937. La définition proposée par l'OACI (Organisation de l'aviation civile internationale) est similaire.

<sup>9</sup> Arrêté royal du 15 mars 1954 réglementant la navigation aérienne, *Moniteur belge* du 26 mars 1954. Pour nos propos, nous utilisons les termes « aéroports » et « aérodromes » comme des synonymes.

<sup>10</sup> Loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1988.

précise que les aérodromes désirant être ouverts au trafic aérien international doivent disposer d'au moins une piste d'une longueur égale ou supérieure à 1 200 mètres et qu'ils doivent répondre aux normes techniques de l'Annexe 14, volume I, à la Convention relative à l'aviation civile internationale<sup>11</sup>. A Bruxelles-National, l'exploitation commerciale de l'aéroport est concédée à la société Brussels Airport, qui est, depuis 2001, également propriétaire des terrains et infrastructures. Cette société anonyme est détenue à 75% par un consortium d'investisseurs privés australien (Macquarie) et à 25 % par l'Etat belge (capital mixte). Le Conseil d'Administration se compose de onze membres. Outre le président et le CEO, le Conseil compte six membres nommés par le consortium d'investisseurs privés et trois membres désignés par l'Etat Belge (Site Internet Brussels Airport, 2010). En Région wallonne, le système est aussi celui de la concession pour les aéroports principaux de Charleroi et Liège. Pour ce dernier, la gestion est concédée à la société anonyme Liege Airport, qui est ouverte aux investisseurs privés depuis 1999 et dont l'actionnariat se partage aujourd'hui entre S.L.F. (Société de Leasing et de Financement – 50%), la SOWAER<sup>12</sup> (25%) et AdPm (Aéroport de Paris Management – 25%). Le capital est donc à la fois public et privé. Le Conseil d'administration de Liege Airport est composé de dix-neuf personnes et dix d'entre elles forment un comité de direction. La gestion est confiée au comité de gestion, composé de huit personnes extérieures. A Charleroi, la concession est délivrée par la Région wallonne à la société anonyme Brussels South Charleroi Airport (BSCA), dont l'actionnariat se partage pour l'essentiel entre la SOWAER (21,23%), le consortium belgo-italien SAVE/Holding Communal (27,66%), la SOGEPa (Société wallonne de gestion et de participation – 27,6%) et Sambrinvest (19%). Il faut donc également mentionner la double nature du capital de la société, composé à la fois de fonds publics et de fonds privés. Le conseil d'administration est composé de douze membres, dont trois forment le comité de direction.

En Flandre, la gestion des aéroports est aujourd'hui en transition vers une gestion par la concession à des sociétés gestionnaires, qui sont soit entièrement financées par la Région flamande (capital public), soit partiellement (capital mixte)<sup>13</sup>.

Outre de nombreux champs d'aviation privés, destinés à l'aviation de loisir, on peut considérer que les aérodromes suivant constituent les sites aéroportuaires les plus importants en Belgique (tableau 1 et figure 1). Le tableau 1 présente ces principaux aéroports selon une distinction historique : on distingue l'aéroport de Bruxelles-National, qui relève du pouvoir fédéral, des aéroports régionaux, relevant des entités fédérées. L'annexe n°1 propose, elle, une carte plus détaillée de tous les types d'aéroports et champs d'aviation en Belgique.

<sup>11</sup> Arrêté royal du 15 mars 1954, *Moniteur belge* du 26 mars 1954.

<sup>12</sup> La SOWAER, Société wallonne des aéroports a été constituée le 1<sup>er</sup> juillet 2001 à l'initiative de la Région wallonne, qui est l'actionnaire unique de la société. Elle gère notamment les participations financières de la Région dans les sociétés gestionnaires des aéroports mais assure également, pour le compte de la Région, les tâches de gestion environnementale (Site internet SOWAER, novembre 2010).

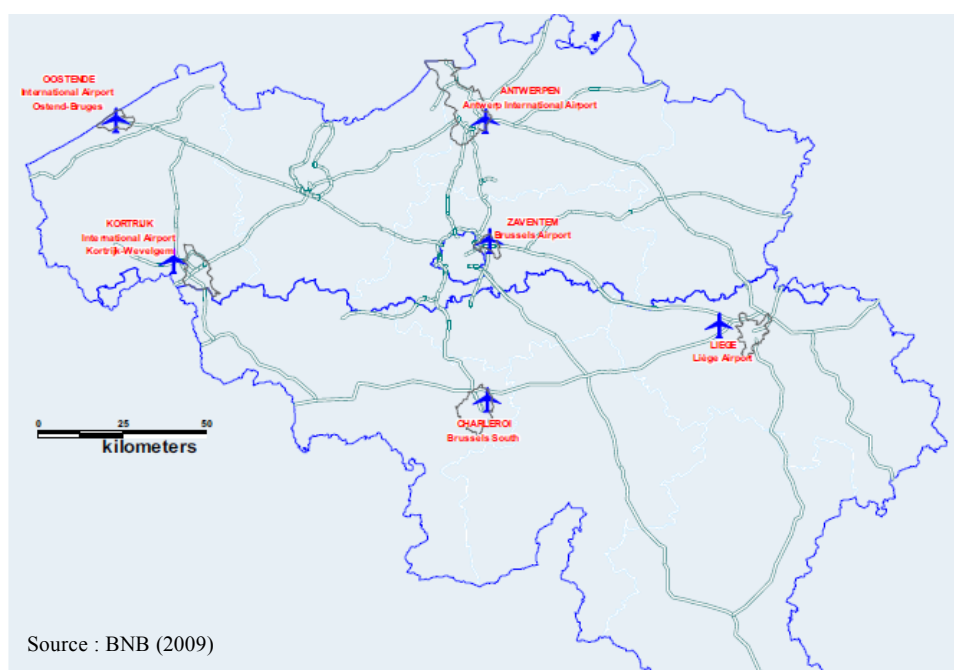
<sup>13</sup> Aujourd'hui, nous n'en savons pas plus sur le mode de gestion des aéroports flamands. Les informations de cette section pourront être complétées lors des travaux à venir (publications, etc...).

**Tableau 1 : Localisation et caractéristiques des principaux aéroports et aérodrômes belges à usage civil**

Localisation	Appellation	Exploitation	Gestionnaire	Pistes en dur	Longueur de (s) piste(s) [m]	Pistes en gazon	Longueur de piste(s) en gazon [m]
<b>Aéroport national relevant du pouvoir fédéral</b>							
Zaventem	Aéroport de Bruxelles-National	Passagers / Fret	Brussels Airport	3	3 638// 3 211// 2 984	-	-
<b>Aérodromes et aéroports relevant de la Région flamande</b>							
Ostende	Aéroport international d'Ostende-Bruges	Passagers (charters) / Fret	Ostend/Brugge Airport	1	3 200	-	-
Anvers-Deurne	Aéroport international d'Anvers-Deurne	Passagers / Fret	Antwerp Airport	1	1 510	1	1 515
Grimbergen	Recreatief Vliegveld Grimbergen	Loisir	Recreatief Vliegveld Grimbergen ASBL	-	-	1	614
<b>Aérodromes et aéroports relevant de la Région wallonne</b>							
Charleroi-Gosselies	Aéroport de Charleroi Bruxelles Sud	Passagers	Brussels South-Charleroi Airport	1	2 550	-	-
Liège-Bierset	Aéroport de Liège	Passagers / Fret / Militaire	Liège Airport	2	3 287// 2 340	-	-
Spa	Aérodrome de Spa-La Sauvenière	Affaires / Loisir	SOWAER	1	800	-	-
Saint-Hubert	Aérodrome civil de Saint-Hubert	Loisir	SOWAER	-	-	2	850 // 600

Sources : Site Internet Brussels Airport (2010), Site Internet Ostend Airport (2010), Site Internet Antwerp Airport (2010), Site Internet Brussels South Charleroi Airport (2010), Site Internet Liège Airport (2010), Site Internet SOWAER (2010), Site Internet de l'aéroport de Courtrai (2010), Site Internet de l'aérodrome de Namur-Temploux (2010).

**Figure 1 : Principaux aéroports belges à usage civil**



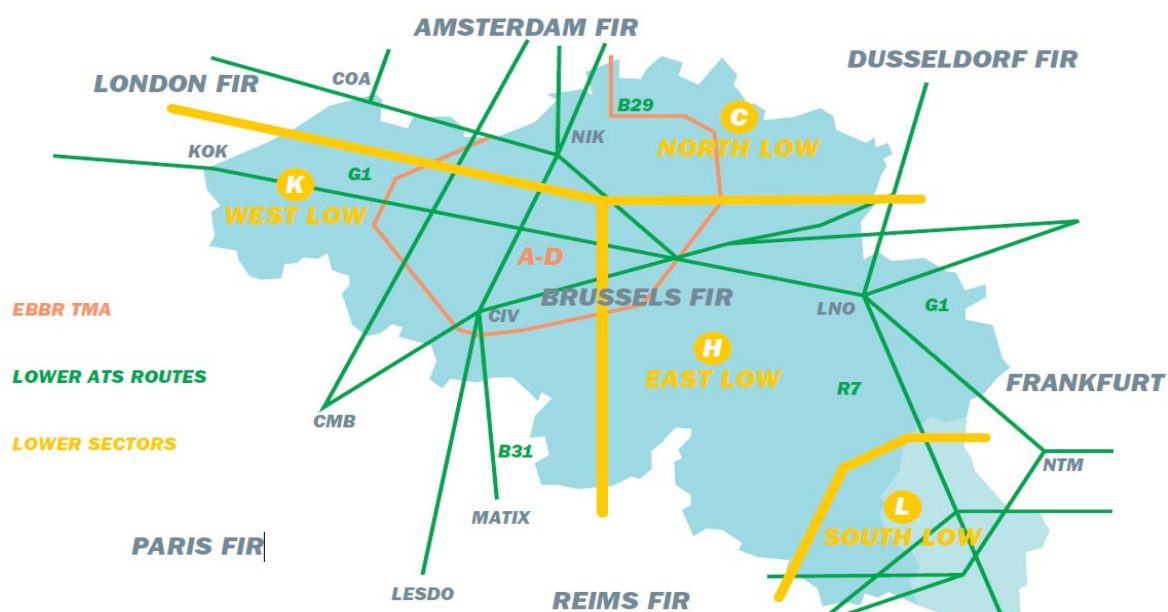
Les *installations d'aérodrome* : la législation belge n'offre pas de définition séparée de ces installations. En Suisse, elles sont définies par les constructions et installations qui, du point de vue local et fonctionnel, font partie de l'aérodrome en raison de son affectation inscrite dans le Plan sectoriel de l'infrastructure aéronautique et servent à son exploitation réglementaire et ordonnée (Csikos, 2010). Il peut s'agir de certaines voies d'accès à l'aérodrome, d'installations de transfert modal (parking pour automobiles, gares, etc.), des terminaux de livraison, murs ou haies de protection, antennes, etc. Nous pouvons également retenir cette composition pour l'analyse.

L'*espace aérien* : Il s'agit d'un espace tridimensionnel représentant une aire de circulation où s'entrecroisent les voies aériennes, délimité par la projection verticale des frontières terrestres d'un État. Il faut signaler que l'espace aérien belge est, pour des raisons de contrôle aérien, fusionné à l'espace aérien luxembourgeois. Ainsi, l'espace aérien belgo-luxembourgeois (aussi dénommé Brussels FIR<sup>14</sup>) est limité par les frontières nationales belges et luxembourgeoises, avec au sud, les zones de contrôle de Reims et Paris, au nord les zones d'Amsterdam et Londres, au nord-est la zone de Düsseldorf et à l'est la zone de Francfort. La Brussels FIR se divise tout d'abord en *trois catégories* : (1) *l'espace aérien non contrôlé*, principalement utilisé par l'aviation sportive et de loisir au-dessus et autour de dizaines de petits aérodromes (par ex. Amougies, Balen, Spa etc.) ; (2) *l'espace aérien contrôlé militaire*, constitué des régions de contrôle des aérodromes militaires et des zones réservées aux entraînements et aux activités militaires ; (3) *l'espace aérien contrôlé civil*, constitué des espaces aérien locaux (CTR – Control Zone, cf. figure 2, infra) et des espaces de terminal (TMA – Terminal Area) des aéroports d'Anvers, Bruxelles-National, Charleroi, Liège (pendant les heures d'activité civile) et Ostende. La figure 2 offre une description

<sup>14</sup> FIR : Flight Information Region.

plus détaillée de l'espace aérien inférieur belgo-luxembourgeois. On peut y observer les différentes zones de contrôles spécifiques : west low (K), north low (C), east low (H) et south low (L). Outre ces zones, l'espace aérien contrôlé civil comporte un réseau organisé de routes aériennes, dont la figure 2 propose également le schéma.

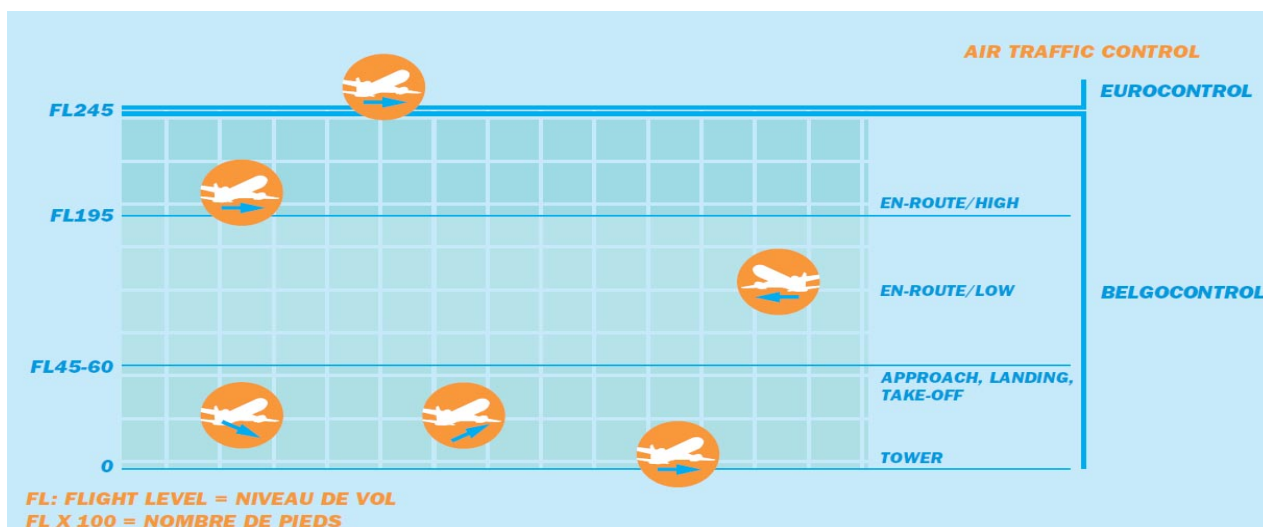
**Figure 2 : Espace aérien inférieur belgo-luxembourgeois (Brussels FIR) : zones de contrôle spécifiques (CTR) et routes aériennes**



Source : Belgocontrol (2003)

Ensuite, il faut mentionner que l'espace aérien civil belge est également divisé en différentes couches, parmi lesquelles il faut distinguer l'espace en route supérieur (au dessus de 24 500 pieds – 8 000 m), l'espace en route inférieur (entre 4 500 pieds/1 400 m et 19 500 pieds/6 000 m), qui renvoie aux zones de contrôle spécifique (CTR), et enfin l'espace d'approche (en dessous de 4 500 pieds/ 1 400 m), qui renvoie aux espaces de terminal (TMA) dans lesquels se déroulent les mouvement de décollage, d'approche et d'atterrissage. La figure 3 résume cette structure du découpage vertical de l'espace aérien. La figure 4 donne un aperçu du nombre de vols quotidiens dans l'espace aérien supérieur belgo-luxembourgeois.

Figure 3 : Structure de l'espace aérien



Source : Belgocontrol (2003)

Figure 4 : Tracés radar d'aéronefs traversant l'espace aérien supérieur belge (4 juillet 2010)



Source: Eurocontrol, Maastricht Upper Area Control Centre, Fact sheet, February 2010

**Installations de navigation aérienne:** De façon générale, il s'agit des installations radioélectriques de navigation et de transmission pour la gestion et l'exécution sûre du trafic aérien. Comme nous le verrons, c'est Belgocontrol qui est en charge du contrôle aérien pour la Belgique (cf. infra) ; l'Etat, propriétaire de ces installations, met ainsi à disposition de Belgocontrol un panel important d'infrastructures, séparé en deux grandes catégories. Tout d'abord, la quantité énorme de différents messages de *communication* vocale et de données air/sol et sol/sol nécessite une infrastructure sophistiquée et bien entretenue ainsi que des

systèmes et des réseaux de communication très performants. Une communication vocale et de données fiable entre les unités du contrôle aérien et entre les contrôleurs aériens et les pilotes est d'une importance primordiale pour une gestion rapide et sûre du trafic aérien.

Pour ce qui concerne la *navigation*, des systèmes de navigation de pointe (ILS, DVOR/DME, NDB, P-DME, DRDF, etc.) sont installés dans tout le pays et dans les aéroports principaux. Ces systèmes sont utilisés pour la navigation en route et pour les approches et les atterrissages. Belgocontrol dispose d'un certain nombre de radars, nécessaires pour repérer la position des avions. Ainsi, le trafic en route dans la « Brussels FIR » est couvert par les radars de Bertem et Saint-Hubert, qui fonctionnent en Mode S, ce qui permet une interrogation plus sélective des avions. Les radars terminaux à l'Aéroport de Bruxelles-National et aux aéroports régionaux de Liège, Ostende et Charleroi sont utilisés pour le trafic en approche. A l'aéroport de Bruxelles-National, les radars de mouvement au sol et le système de multilatération sont utilisés pour déterminer la position de l'avion au sol. Bruxelles-National est également le site d'exploitation principal de Belgocontrol, puisque c'est à proximité que se trouve l'Automation system CANAC, à Steenokkerzeel. Ce système doit assurer le traitement et le flux permanent d'informations et effectue la corrélation entre les informations radars et les plans de vols. Fin 2009 a été inauguré le nouveau système informatique baptisé CANAC II. En outre, le centre CANAC est également le centre principal de contrôle aérien en Belgique (Tableau 2 et figure 5).

**Tableau 2 : Principaux sites d'activités de Belgocontrol et inventaires des infrastructures de la navigation aérienne**

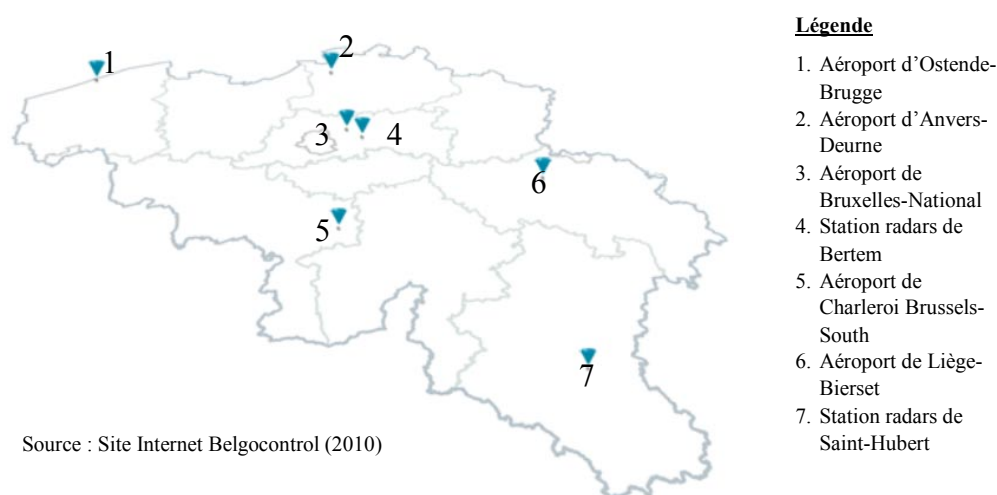
Sites	Infrastructures et caractéristiques
Site d'exploitation principal – Bruxelles-National	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Tour de contrôle de l'aéroport de Bruxelles-National</li> <li>- Centre national de contrôle aérien CANAC à Steenokkerzeel</li> <li>- Centre de formation des contrôleurs aérien</li> <li>- Radiobalises pour la communication</li> <li>- Instruments landing system (ILS)</li> </ul>
Station radars de Bertem	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Un radar primaire : informations sur la distance, la direction du vol et la vitesse de l'avion</li> <li>- Un radar secondaire : émet des pulsations auxquelles un transpondeur à bord de l'avion répond par des données sur l'identification, l'altitude et des alertes éventuelles</li> <li>- Les radars offrent une ouverture d'un rayon de 260 Km (Paris-Douvres-Leeuwarden-Francfort) jusqu'à une altitude de 60.000 pieds (environ 20 km)</li> <li>- Pour le service en route</li> </ul>
Aéroport de Charleroi Brussels-South	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Tour de contrôle de l'aéroport régional de Charleroi Brussels-South</li> <li>- Un radar servant pour le service d'approche</li> <li>- Radiobalises pour la communication</li> <li>- Instruments landing system (ILS)</li> </ul>
Aéroport de Liège-Bierset	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Tour de contrôle de l'aéroport régional de Liège-Bierset</li> <li>- Radar servant pour le service d'approche</li> <li>- Radiobalises pour la communication</li> <li>- Instruments landing system (ILS)</li> </ul>
Station radars de Saint-Hubert	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Deux antennes radar en route</li> <li>- Assure aussi la transmission correcte des informations aux centres de contrôle de CANAC et de Semmerzake (centre de contrôle militaire)</li> </ul>
Aéroport régional d'Anvers-Deurne	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Tour de contrôle de l'aéroport régional d'Anvers-Deurne</li> <li>- Radar servant pour le service d'approche</li> <li>- Radiobalises pour la communication</li> </ul>



	- Instruments landing system (ILS)
Aéroport régional d'Ostende-Brugge	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Tour de contrôle de l'aéroport régional d'Ostende-Brugge</li> <li>- Un radar servant pour le service d'approche</li> <li>- Radiobalises pour la communication</li> <li>- Instruments landing system (ILS)</li> </ul>

Source : Site Internet Belgocontrol (2010)

**Figure 5 : Carte des principales installations de navigation aérienne de Belgocontrol**



Source : Site Internet Belgocontrol (2010)

### 2.1.2. Les éléments constitutifs de l'infrastructure

Après avoir présenté les éléments constitutifs de l'infrastructure, nous considérons que les composants suivants sont quant à eux constitutifs de l'infrastructure :

Les **services de la navigation aérienne civils et militaires**: en Belgique, les services de la navigation aérienne sont assurés par trois organismes différents selon les différentes catégories d'espace aérien. Au sein de l'espace aérien civil inférieur de la zone de contrôle de Bruxelles, les tâches sont confiées à *Belgocontrol* ; dans l'espace aérien supérieur, *Eurocontrol* assure le contrôle *en route* via le Centre de Maastricht (Maastricht Upper Area Control Centre) ; enfin, l'espace aérien militaire est contrôlé par la *Composante aérienne de la Défense*. Nous présentons successivement ces trois opérateurs.

*Belgocontrol* - entreprise publique autonome créée en 1998 et régie par la loi du 21 mars 1991 relative aux entreprises publiques autonomes, qui stipule que l'entreprise doit être organisée par un conseil d'administration et un comité de direction. Au niveau de la gestion interne, ce dernier est chargé de la gestion journalière et de l'exécution des décisions du Conseil d'administration et de la négociation du contrat de gestion. Les membres du Comité de direction forment un collège qui est présidé par l'Administrateur délégué. Il fait également des recommandations au Conseil d'administration concernant l'exploitation, les activités et la gestion de la société. Par ailleurs, trois directions générales ont été créées au sein de Belgocontrol, pour assurer ses missions : la Direction générale administration et

finance, la Direction générale des opérations et la Direction générale des équipements. Le Conseil d'administration, lui, a le pouvoir d'accomplir tous les actes nécessaires ou utiles à la réalisation de l'objet social de l'entreprise publique et contrôle la gestion assurée par le Comité de direction. En outre, en tant qu'entreprise publique autonome, Belgocontrol est soumise à des contrôles de gestion externes effectués par le Collège des Commissaires, qui contrôle la situation financière et la régularité des comptes, ainsi que par le Commissaire du Gouvernement, nommé par arrêté royal sur proposition du Ministre de la Mobilité ; de plus le ministre exerce une tutelle sur l'entreprise, veille au respect de la loi, du statut et du contrat de gestion. Enfin, financièrement, Belgocontrol est totalement autonome et est intégralement financé par le système de redevances pour les services prestés à ses clients. Ces derniers sont principalement les compagnies aériennes, les aéroports belges et les autorités publiques, ainsi que les acteurs de l'aviation générale et sportive. Le chiffre d'affaire de l'entreprise est d'environ € 200 millions (2009) ; elle emploie 951 personnes (Site Internet Belgocontrol, 2010).

Concrètement, Belgocontrol a repris en 1998 les activités de la Régie des voies aériennes (RVA) qui concernent la sécurité de la navigation aérienne. Depuis douze ans, elle fournit sur plusieurs sites en Belgique, les services qui sont essentiels à la bonne gestion et à la sécurité du trafic aérien. Ces services sont répartis en trois pôles :

#### 1) Air Traffic Management (ATM - contrôle aérien)

« *La gestion du trafic aérien consiste en l'analyse permanente de la capacité disponible de l'espace aérien et des aéroports et l'adaptation en conséquence du nombre de mouvements* » (Site Internet Belgocontrol, 2010). Cela étant, l'objectif de l'entreprise est de chercher à accroître la capacité, la disponibilité et la ponctualité du trafic aérien. Le pôle ATM de Belgocontrol rassemble les services de trafic aérien dans l'espace aérien contrôlé inférieur belgo-luxembourgeois, c'est-à-dire le contrôle aérien *en route*, mais aussi le contrôle d'aérodrome et le contrôle d'approche. La figure 5 présente une comparaison de la complexité du trafic en Europe.

#### 2) Aeronautical Information services (AIS – Services d'information aéronautique)

« *Les services d'information aéronautique de Belgocontrol sont responsables de la publication et de la distribution d'informations aéronautiques, tant statiques (AIP, Aeronautical Information Publication) que dynamiques (NOTAM, NOtice To AirMen) pour la Belgique et le G.D. de Luxembourg, conformément aux exigences stipulées à l'Annexe 15 de la Convention de Chicago de l'OACI. L'ARO (ATS Reporting Office) est intégré dans l'AIS* » (Site Internet Belgocontrol 2010).

#### 3) Meteorological Information services (Services d'information météorologique)

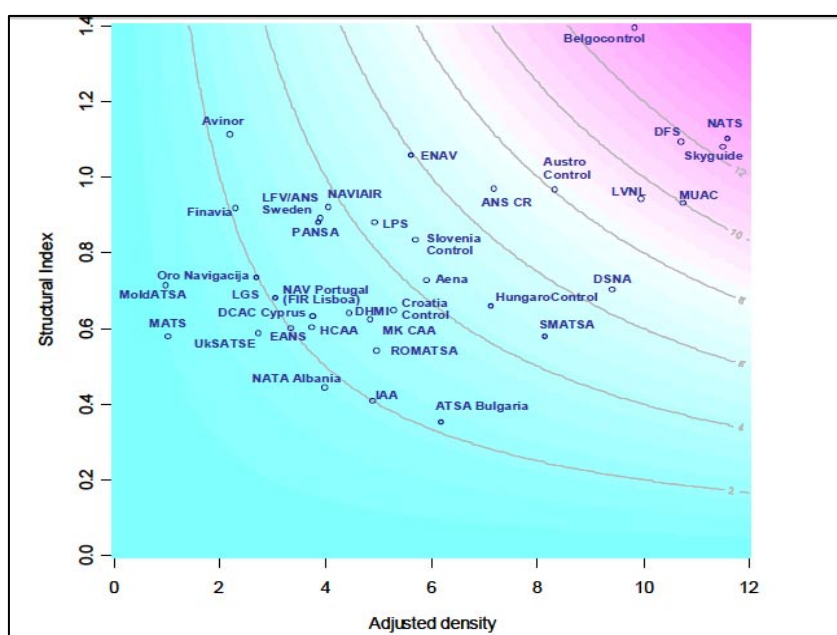
Le pôle Météo de Belgocontrol a pour vocation de fournir les informations météorologiques nécessaires à l'aviation. Ces informations sont utiles tant aux contrôleurs aérien qu'aux usagers (compagnies aériennes, aviation générale, pilotes de planeurs, etc.). Concrètement, ces services se constituent de plusieurs produits, comme des informations météorologiques opérationnelles codées, des bulletins de prévisions et des avertissements, des cartes météorologiques pour la Belgique et alentours, cartes des vents et des températures, etc.

*Composante aérienne de la Défense* – Le contrôle du trafic aérien militaire est assuré par l’Air Traffic Control Centre, unité spécialisée de la composante aérienne de la Défense. En outre, l’unité se charge également de la coordination entre l’aviation civile et militaire. Cette tâche n’est devenue importante qu’au cours des 45 dernières années : auparavant, l’espace aérien au-delà de 7 000 mètres était réservé aux avions de combat militaires. L’arrivée des avions à réaction civils a entraîné quelques changements à cet égard.

Enfin, signalons qu’*Eurocontrol* se charge du contrôle en route dans l’espace aérien supérieur (cf. *infra*).

La figure 5 permet de constater que l’espace aérien contrôlé par Belgocontrol est, selon Eurocontrol, un des espaces aériens européens les plus complexes – si pas le plus complexe. Cette figure présente une classification de la complexité du trafic selon deux mesures : en abscisse, la mesure de la densité du trafic, ou la concentration du trafic, dans un espace donné ; en ordonnée, la complexité du trafic en termes de types de mouvements à gérer simultanément (ascensions, descentes, en route supérieur, en route inférieur). L’espace aérien belge combine ainsi une forte concentration de vols, mais également un taux élevé de types de mouvements à contrôler et coordonner (Eurocontrol, 2010). Il en est de même pour l’espace aérien suisse, contrôlé par Skyguide, qui présente des caractéristiques tout à fait similaires, ce qui conforte l’objectif comparatif de ce projet de recherche.

**Figure 5 : Comparaison européenne de la complexité du trafic**



Source: Eurocontrol (2010)

Le *coordinateur des slots* : En Belgique, seul l’aéroport de Bruxelles-National est depuis 2003 qualifié d’aéroport entièrement coordonné, c’est-à-dire, selon la législation européenne<sup>15</sup>, « un aéroport où tout atterrissage ou décollage est subordonné à l’attribution d’un créneau horaire (slot) par un coordinateur indépendant ». En Belgique, ce dernier doit

<sup>15</sup> Règlement (CE) 95/93 du Conseil du 18 janvier 1993.

être désigné par le ministre en charge de l'administration de l'aéronautique. A Bruxelles-National, ce coordinateur est aujourd'hui *Brussels Slot Coordination* (BSC). BSC est une association sans but lucratif (ASBL) dont la propriété est partagée par Brussels Airport et des compagnies aériennes (TNT, DHL, Brussels Airlines, Jetair Fly, Thomas Cook). Le conseil d'administration est composé de neuf membres : un par compagnie et quatre pour l'Aéroport. Le personnel est composé de trois personnes qui assurent le management et les tâches de coordination sur le site de l'aéroport de Bruxelles-National, à Zaventem. L'ASBL reçoit € 1,95 par mouvement<sup>16</sup> (Site Internet Brussels Slot Coordination, 2010 ; Site Internet European Airport Coordinators Association, 2010).

Les **services d'assistance en escale** : il s'agit de l'ensemble des services d'assistance au sol tels que l'entretien des aéronefs, la gestion des flux de passagers, de bagages ou de marchandises, le nettoyage, la fourniture de carburant, etc. généralement fournis par des entreprises privées. Pour proposer leurs services sur une plateforme aéroportuaire, ces fournisseurs doivent être au bénéfice d'une licence d'exploitation délivrée par l'exploitant de l'aéroport. La délivrance de ce document, la procédure d'attribution et les règles de concurrence sont soumises à la législation européenne. L'organisation et l'exploitation des services d'assistance en escale sont régies par la directive européenne 96/67/CE du Conseil du 15 octobre 1996 relative à l'accès au marché de l'assistance en escale dans les aéroports de la Communauté. En Belgique, le nombre de prestataires de service a, dans les aéroports principaux, été limité à deux<sup>17</sup>.

## 2.2. Evolution d'ensemble du réseau et modes de financement

### 2.2.1. Evolution d'ensemble du réseau

A ce jour, aucune véritable recherche n'a été publiée en Belgique sur l'histoire du réseau aérien dans son ensemble. Néanmoins, signalons l'ouvrage de Vanthemsche (2002), consacré à l'histoire de la Sabena, qui peut nous aider à bien des égards. Par ailleurs, en recoupant les informations disponibles (par ex. sites internet des aéroports), nous pouvons avec une relative objectivité séparer en *trois périodes* l'évolution du réseau aérien belge, en se focalisant d'abord sur le développement des *infrastructures aéroportuaires*, ensuite sur les *lignes aériennes* de la Belgique, présentant peut-être une image plus concrète du réseau.

#### 2.2.1.1. Les phases de développement des aérodromes/aéroports

La *première période* (1910-1945), voit la mise en place des premières infrastructures ainsi que l'apparition de l'aviation civile commerciale (création de la Sabena en 1923). Durant la première guerre mondiale, on voit déjà se dessiner une bonne partie de la configuration aéroportuaire du pays. Près de Bruxelles, un hangar à Zeppelins est installé par les Allemands, à cheval sur les communes de Haren et Evere; près d'*Ostende*, une pelouse située exactement à Stene, sert également de champ d'aviation militaire. Après l'armistice,

<sup>16</sup> En 2009, le nombre de mouvements à Brussels Airport enregistrés par Belgocontrol était de 231.668 (Site Internet Belgocontrol, 2010).

<sup>17</sup> A Bruxelles-National, les deux prestataires de services sont l'espagnole Flightcare et Aviapartner qui est basée à Bruxelles. Cette dernière exerce également ses activités à Liège, Anvers et Ostende. Flightcare est également présente à Liège et Ostende. A Charleroi, BSCA assure ces services.

l'aviation militaire belge reprend l'exploitation de ces sites. A l'aube des années 1920, la plupart des activités civiles s'articulent autour de ces deux pôles. De fait, en 1923, le premier vol de la Sabena vers Londres fait escale à Stene. Mais en 1923 s'ouvre également le premier terrain d'aviation de Deurne, près d'*Anvers*. En 1929, un nouveau terminal est mis en service à Haren-Evere et, outre la Sabena, plusieurs compagnies européennes utilisent l'aéroport national, telles Air France, KLM, ou encore British Continental Airways (Site Internet Brussels Airport, 2010 ; Site Internet Ostend Airport, 2010). A *Liège*, c'est dès 1914 qu'un champ d'aviation militaire est mis en service. En 1919, la première école de pilotage est inaugurée sur le champ d'aviation de Gosselies, près de *Charleroi*. Ce site devient cependant un centre de construction aéronautique, avec l'implantation de la SEGA (Société générale d'aéronautique), puis de la société Avion Fairey S.A (Site Internet Aéroport de Charleroi Bruxelles-Sud, 2010).

Ainsi observe-t-on au cours de cette première période la mise en place des différents sites que nous connaissons aujourd'hui : même si les installations sont assez rudimentaires, les prémices de la configuration actuelle se mettent en place.

Au court de la *deuxième période* (1945-1990), l'aviation connaît des années de croissance constante. En Belgique, c'est durant cette période qu'il faut observer un affermissement des infrastructures aéroportuaires, notamment sous l'impulsion de la Régie des Voies Aériennes (RVA), créée en 1946. Cette dernière organise son action sur les principales infrastructures du pays. Le site de Haren-Evere ayant été abandonné par l'occupant allemand et remplacé par un aérodrome à Melsbroek, la RVA s'emploie à consolider les activités à cet endroit : les trois pistes en forme de Z sont déjà présentes. De nouvelles compagnies profitent des infrastructures, comme par exemple la Pan American World Airways. En 1950, 240 000 passagers utilisent l'aéroport de Melsbroek. Cependant, l'endroit devient trop petit et une nouvelle aérogare est construite en 1958, sur la commune de Zaventem, juste en face. Les pistes restent donc les mêmes, mais l'aérogare déménage, s'agrandit, et les pistes s'allongent. Au cours des années 1970, de nouveaux travaux permettent de porter la capacité de l'aéroport de six à huit millions de passagers par an ; en 1979, c'est la mise en service de Brucargo : un complexe de cent hectares permettant le transport cargo et le stationnement de gros-porteurs (Site Internet Brussels Airport, 2010). Le même type d'évolution peut être observé à Anvers ou Ostende. La RVA entreprend des travaux à Anvers durant les années 1960, afin d'agrandir la structure passagers, les activités étant florissantes. En 1984, lorsque KLM, Air France et Lufthansa débutent une liaison cargo journalière à partir d'Anvers, l'aéroport regagne encore en importance (Site Internet Antwerp Airport, 2010). En 1945, la SABCA (Société anonyme belge de construction aéronautique), installée à Haren depuis 1919, décide de créer une usine à Gosselies. Ainsi, durant cette deuxième phase, l'aérodrome de Charleroi-Gosselies est surtout utilisé pour les essais et entraînements, ce qui lui permet de gagner en importance : en 1953, la nouvelle piste, d'une longueur de 1 400 m est inaugurée ; elle est allongée à 2 250 m en 1955. Le site de Liège, qui depuis 1919 est exclusivement consacré à l'aviation militaire, inaugure quant à lui sa première liaison civile en 1976, vers Londres.

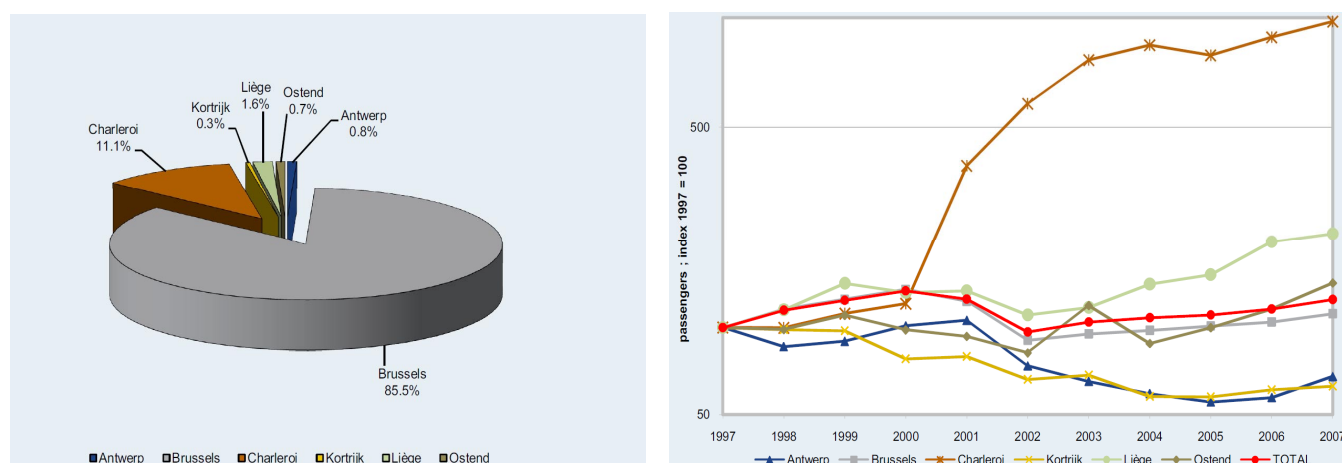
L'agrandissement des aéroports et l'augmentation du volume de leurs activités caractérisent cette deuxième phase. Il s'agit de répondre aux évolutions techniques de l'aviation (par ex.

les avions à réaction nécessitent des pistes plus longues), mais aussi de s'adapter à l'augmentation du trafic : le déplacement en avion se démocratise et attire de plus en plus de clients. En Belgique, c'est l'aéroport de Bruxelles-National qui concentre l'essentiel des activités du secteur.

La *troisième période* (1990 -...), marque une rupture avec cette caractéristique « bruxello-centrée », puisque cette phase est marquée par le développement des aéroports régionaux wallons, suite à la régionalisation des compétences aéroportuaires en 1989 (cf. infra). L'aéroport de Charleroi Bruxelles-Sud (site de Gosselies), va connaître un développement extraordinaire pour le trafic « passagers » grâce à l'arrivée de la compagnie irlandaise Ryan Air, en 1997. A Liège, le transport cargo permet également à l'aéroport d'étendre et d'augmenter le volume de ses activités ; TNT s'y installe définitivement en 1998. Du côté flamand, le développement des aéroports suit une évolution moins florissante, même si les sites d'Anvers et Ostende tentent de garder une activité honorable. L'aéroport de Bruxelles-National, lui, s'agrandit dès 1994, et une nouvelle aérogare, dédiée aux liaisons européennes, est également inaugurée en 2002.

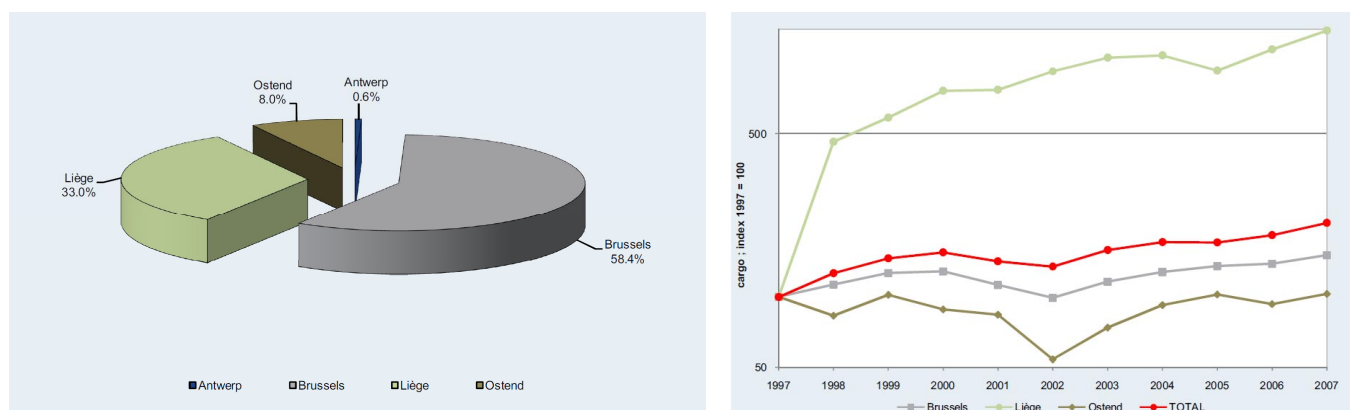
Les figures suivantes présentent une comparaison de l'évolution récente des activités dans ces aéroports. Comme on l'observe à la figure 6, l'aéroport le plus important reste nettement celui de Bruxelles-National pour les activités « passagers », mais il faut remarquer le développement remarquable des activités « passagers » à Charleroi. La figure 7 présente la forte augmentation des activités cargo à Liège au cours des quinze dernières années. Fait marquant : en 2009, les activités « cargo » à l'aéroport de Liège sont passées devant celles à Bruxelles-National, comme nous le montre la comparaison présentée à la figure 8.

**Figure 6 : Parts des aéroports belges pour le trafic passagers (2006) et évolution du trafic passagers dans les aéroports belges 1997-2007 (échelle logarithmique)**



Source : BNB (2009)

**Figure 7 : Parts des aéroports belges pour les activités cargo (2006) et évolution du trafic cargo dans les aéroports belges 1997-2007 (échelle logarithmique)**

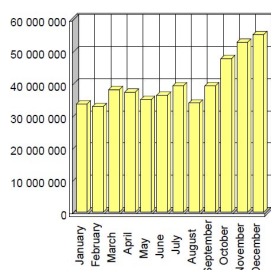


Source : BNB (2009)

**Figure 8 : Activités cargo à Liège Airport (2009) et activités cargo à Bruxelles-National (2009)**

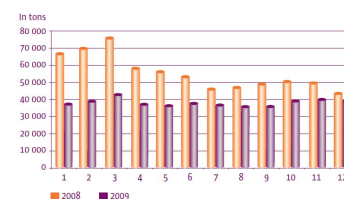
Activités cargo à Liège Airport (en kg)

Mois	2009
January	33 692 835
February	32 884 250
March	38 153 679
April	37 359 803
May	35 077 474
June	36 420 294
July	39 302 068
August	33 977 757
September	39 332 809
October	47 808 426
November	52 883 181
December	55 249 561
<b>TOTAL</b>	<b>482 142 137</b>



Activités cargo à Bruxelles-National (en tonnes)

Month	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	Total
2008	66 527	69 342	75 423	57 761	55 801	52 949	45 719	46 610	48 713	50 018	49 123	43 157	661 143
2009	36 613	38 355	42 107	36 495	35 589	36 864	36 068	35 131	35 198	38 749	39 385	38 579	449 132



Sources : Région wallonne (2009) et Brussels Airport, Brutrends (2009)

### 2.2.1.2. Evolution des lignes aériennes au départ de Belgique

Il faut maintenant s'intéresser brièvement à l'exploitation commerciale du réseau et au développement des *lignes aériennes*. Globalement, les liaisons depuis ou vers la Belgique ont évolué selon les phases qu'on a décrites pour les aéroports, même si d'autres contraintes ont pu peser sur cet élément de l'évolution du réseau (par ex. contraintes financières des entreprises d'exploitation). Il faut aussi remarquer que les liaisons belges peuvent pratiquement, pendant plus de septante ans, être confondues avec le panel de destinations offert par la compagnie belge Sabena, créée en 1923 et dont l'Etat est un actionnaire d'abord majeur, puis largement majoritaire (à partir de 1960).

En 1919, la création de la SNETA (Société nationale pour l'étude des transports aériens) donne une impulsion à l'aviation civile en Belgique. En Europe, la SNETA entame ses opérations vers *Londres* et *Paris* dès 1920 ; en 1921, le tronçon Paris-Bruxelles est prolongé vers *Amsterdam*. Il faut cependant attendre la fin des années 1920, dans la suite de la création de la Sabena en 1923, pour voir naître un réseau aérien un peu plus dense : liaisons

vers Londres, Amsterdam, Rotterdam, Strasbourg, Bâle, Cologne ; dans les années 1930 il faut ajouter une forte *expansion à l'est*, avec des liaisons vers Frankfort, Munich, Nuremberg, Prague ou encore Vienne. Les activités débutent aussi rapidement au Congo, avec la ligne Roi Albert 1<sup>er</sup> entre Léopoldville (Kinshasa) et Stanleyville (Kisangani) en 1921. Le développement des lignes de la Sabena au Congo est d'ailleurs impressionnant : elles relient le port de Boma et la capitale Léopoldville dès 1926, qui est le point de départ de deux lignes traversant la colonie d'ouest en est. En 1925, les lignes aériennes au Congo couvrent 3 845 km (Vanthemsche, 2002, p. 63). Enfin, signalons qu'en 1935, après de longues années de négociation avec la France<sup>18</sup>, la Sabena inaugure la *Ligne Belgique-Congo* (LBC), qui connaît immédiatement un énorme succès ; à titre d'indication, en 1938, la LBC représente 19% de la production totale de la Sabena (Vanthemsche, 2002, p. 81).

Après la Seconde guerre mondiale, les opérations de la Sabena repartent selon la même configuration. La ligne Belgique-Congo est rétablie et est en parfaite symbiose avec le réseau interne congolais : ces liaisons constituent la manne financière de la société. En Europe, les articulations essentielles d'avant guerre sont rétablies : Paris, Londres, Amsterdam, mais aussi les destinations scandinaves, et quelques destinations en Europe centrale, ainsi que plusieurs liaisons vers la Suisse, l'Italie et la péninsule ibérique. Le réseau européen semble donc s'étendre. En 1947, un pas de plus est effectué avec le début des liaisons régulières vers *New-York*. Néanmoins, le reste du réseau intercontinental américain est maigre : seules Montréal (1957) et Mexico (1960) sont les autres destinations. La Sabena s'implante plus favorablement sur des liaisons *moyen-orientales*, vers Le Caire (1947), Tel Aviv (1949), Beyrouth (1955), et Téhéran (1958). Ainsi, le réseau intercontinental n'est, en 1960, pas très étendu. Mais les nombreuses accessions à l'indépendance en Afrique permettent à la Sabena de devenir la spécialiste de l'*Afrique Noire*, dont la liaison avec le Congo reste l'élément-clé. Parallèlement, elle développe quelques liaisons sur le *continent asiatique* au cours des années 1960 : Bombay, Bangkok, Kuala Lumpur, Singapour, Djakarta et Manille. La ligne Bruxelles-Tokyo est inaugurée en 1969. Le réseau américain reste lui très pauvre : seule Atlanta est ajoutée comme destination, en 1978, suivie par Détroit et Chicago en 1980. A l'aube des années 1980, on peut conclure que, malgré une présence sur quatre continents, l'ampleur des liaisons de la Sabena est fort contrastée : l'implantation en Amérique latine est inexistante et demeure marginale en Asie (Vanthemsche, 2002).

Cela étant, quelles liaisons proposent les quelques autres compagnies aériennes belges ? Notons à cet égard que toutes les liaisons régulières sont, jusque 1990, un monopole accordé à la Sabena par la loi du 6 avril 1949. Les liaisons de ses consœurs seront donc des liaisons charter uniquement. Ces liaisons sont cependant importantes pour notre propos : en effet, ce type de vols connaît une remarquable expansion durant les golden sixties et même pendant les années 1970 (Vanthemsche, 2002, p. 227). Ainsi, la BIAS (Belgian

<sup>18</sup> Il s'agissait de trouver en la France un partenaire pour exploiter les lignes africaines. En 1930 avait été signée une convention franco-belge, sur le modèle du pool, à savoir l'exploitation complète des lignes africaines alternativement par la compagnie belge Sabena et la compagnie française Régie Air Afrique. Quelques problèmes internes au secteur français avaient retardé la mise sur pieds de ce système. La convention prévoit un seul service hebdomadaire – la Sabena ne vole donc vers le Congo que tous les quinze jours. Le partenariat débute donc en 1935 (Vanthemsche, 2002, pp. 75-81).



International Air Services), fondée en 1959, effectue des vols en Europe et au Congo, puis vers la Lybie. A la même époque est créée Delta Air Transport (DAT). En 1970, la TEA (Trans European Airways) est créée. Néanmoins, les liaisons offertes par ces compagnies sont relativement marginales, ce qui est renforcé par leur caractère occasionnel.

Aujourd'hui, suite à la libéralisation, à la régionalisation et au développement des aéroports régionaux, le réseau aérien belge offre un panel de destinations plus étendu, même si l'aéroport de Bruxelles-National conserve une dimension intercontinentale que les aéroports régionaux n'ont pas. Ces évolutions ont permis d'ouvrir les liaisons au départ de la Belgique à des compagnies européennes. Si le système de « hub » permet à un voyageur au départ de Bruxelles par exemple de relier n'importe quelle destination dans le monde, les liaisons directes se sont aussi développées. Si l'on s'intéresse à la compagnie Brussels Airlines, on peut distinguer que son réseau ressemble fortement à celui de la Sabena, avec une majorité de destinations en Europe (24 pays différents), et un réseau intercontinental spécialisé vers l'Afrique (20 pays différents), alors que les lignes vers l'Amérique du Nord sont limitées aux Etats-Unis et au Canada. L'Asie reçoit seulement cinq liaisons de la compagnie (Site Internet Brussels Airlines, 2010). Les liaisons européennes de la Belgique se sont également fortement étoffées grâce aux activités développées par Ryanair au départ de l'aéroport de Charleroi ; la compagnie irlandaise offre ainsi près de 60 destinations vers l'Europe et l'Afrique du Nord (Site Internet Ryanair, 2010).

### **2.2.2. Evolution des modes de financement**

Nous venons d'observer l'évolution d'ensemble des infrastructures du réseau, dont, pour la plupart d'entre elles, la localisation est définitive au lendemain de la Seconde guerre mondiale. Les informations dont nous disposons pour le laps de temps précédent cette date sont très éparses et ne permettent pas de dresser un bilan complet du mode de financement des infrastructures de réseau, notamment les aérodromes et les installations de la navigation aérienne, même si on peut supposer que les grands travaux étaient financés par l'Etat.

La situation est en revanche plus claire à partir de 1946, lorsque la Régie des voies aériennes (RVA) est créée. Cette dernière est constituée en vue d'aménager, entretenir et exploiter les aéroports et leurs dépendances<sup>19</sup>, et d'assurer la sécurité et la protection des transports par air<sup>20</sup>. La Régie obtient la personnalité civile ; son budget est dans un premier temps inscrit dans un article spécial du budget extraordinaire du ministère des Communications auquel elle est rattachée. Ainsi, dès 1946, le financement des principales *infrastructures* aéroportuaires et de navigation aérienne du pays est essentiellement public, puisque la RVA dispose de fonds provenant du budget de l'Etat. En outre, la RVA acquiert un certain nombre de recettes via le revenu de ses avoirs, ainsi que via la perception des redevances et des taxes (aéroportuaires, de séjour, etc.), dont les montants sont fixés par le ministre en charge de l'aéronautique. Les pouvoirs publics mettent un - important - fonds de réserve à la disposition de la RVA pour parer éventuellement aux malis annuels. De plus, la RVA est totalement exempte d'impôts ou de taxes au profit des provinces ou des

<sup>19</sup> Les aéroports principaux concernés sont ceux de Bruxelles, Charleroi, Anvers et Ostende.

<sup>20</sup> Arrêté-loi du 20 novembre 1946 créant la Régie des voies aériennes, *Moniteur belge* du 28 novembre 1946.

communes. Le caractère public du financement des infrastructures s'observe également au niveau de l'*infrastructure* puisque la RVA est également chargée du contrôle aérien.

Ce régime de financement public du réseau restera en vigueur jusqu'à la fin des années 1980, lorsque la régionalisation des compétences aéroportuaires et la libéralisation européenne provoqueront l'émergence de nouveaux modes de gestion et surtout la mise sur pieds de nouvelles règles de financement. Schématiquement, on observe, au cours des années 1990 principalement, une réforme profonde de la structure de propriété des infrastructures, ce qui provoque une transformation du mode de gestion et du mode de financement, et qui aboutit à la situation que nous connaissons aujourd'hui. Cette dernière se caractérise tout d'abord par des infrastructures qui constituent des propriétés publiques (aéroports régionaux), mais dont la gestion est confiée à des sociétés anonymes de droit privé. Ces sociétés de gestion, qui passent un contrat avec les Régions, détiennent un capital dont le financement est régi par le droit privé<sup>21</sup>. En Région wallonne, la propriété formelle des infrastructures est confiée à la Société wallonne des aéroports (SOWAER), qui est entièrement détenue par la Région. Cette société finance les principaux travaux infrastructurels dans les aéroports wallons. A Bruxelles-National, les infrastructures ont été privatisées (2001), même si l'Etat détient encore une partie du capital de la société gestionnaire et propriétaire des infrastructures. Ainsi, à Bruxelles-National, un terme a été mis au financement sous forme de subsides/fonds publics.

Par ailleurs, les aéroports assurent leurs revenus par le paiement des redevances aéroportuaires (atterrissage, passagers, parking, etc.). La redevance de base est la redevance d'atterrissage et de décollage, calculée sur base d'un montant unitaire fixé par l'aéroport, multipliée par le tonnage maximum au décollage, la performance de bruit et le moment du décollage/atterrissage (jour ou nuit). De ce fait, les redevances sont plus élevées pour des avions bruyants, et/ou qui décollent la nuit. A Bruxelles-National, comme signalé, Brussels Airport SA peut fixer en toute liberté le montant unitaire de ces redevances, même si la législation oblige l'exploitant à aligner ses tarifs au niveau des pratiques tarifaires de certains aéroports de référence (par ex. Paris, Schiphol, Francfort). A Charleroi, la liberté de fixation des redevances est également de mise, tout comme à Liège<sup>22</sup>. Il faut également noter que les aéroports assurent un certain nombre de leurs revenus grâce à des activités non-aviation, notamment la location des infrastructures des terminaux à vocation commerciale. A titre d'exemple, suite à la construction de la nouvelle aérogare en 2008, Brussels-South Charleroi Airport a augmenté ses revenus « non-aviation » de 56 % par rapport à l'exercice 2007 (rapport 2009).

<sup>21</sup> Cette situation, caractérisée par la concession à une entreprise de droit privé concerne essentiellement la Région wallonne ; en Flandre, les pouvoirs publics interviennent plus directement dans la gestion des infrastructures.

<sup>22</sup> Pour information : à Bruxelles national, le montant unitaire de la redevance d'atterrissage est de € 2,17 ; la redevance passager est de € 17,10 pour les passagers au départ de Bruxelles, et respectivement de € 8,39 et € 3,31 pour les passagers en transfert et en transit (Site Internet Brussels Airport, août 2010). A Charleroi Bruxelles-Sud, la redevance est actuellement de € 2,06 par passager partant (Site Internet BSCA, août 2010) ; à Liège, la redevance d'atterrissage s'élève à € 6,29 par tonne MTOW (Maximum Takeoff Weight) pour le transport fret et de € 8 par passager embarquant pour les transports de personnes (Site Internet Liege Airport, août 2010). Les aéroports fixent également des redevances pour le parking des avions, en fonction de la durée de stationnement, et proposent également des remises en fonction du tonnage et de l'intensité des activités d'une compagnie sur son site.

A large échelle, on vient de constater que l'évolution du financement des infrastructures de réseau tend à l'autonomisation, puisque l'Etat n'intervient plus directement. Le même type d'évolution peut être constaté en ce qui concerne l'*infostructure* (contrôle aérien). En effet, la réforme de la RVA, à partir de 1987, va mener à la constitution d'une entreprise publique autonome, Belgocontrol (cf. supra), chargée du contrôle aérien. Alors que la RVA fonctionnait avec l'aide de fonds publics, l'indépendance financière de Belgocontrol est clairement énoncée dans le contrat de gestion de l'entreprise. Ce principe d'indépendance est fondé sur la compétence de Belgocontrol pour fixer le taux unitaire des redevances en toute transparence et conformément aux règles internationales, et cela en accord avec les taux pratiqués par les contrôleurs aériens dans les pays voisins. Le principe est donc identique à celui que connaissent les entités gestionnaires des aéroports par exemple. Le statut d'entreprise publique autonome ne donne à Belgocontrol aucun droit en ce qui concerne des subventions d'Etat ; en d'autres termes, elle doit recouvrer tous les coûts des services qui lui sont confiés auprès des usagers de ces services. Ainsi, elle perçoit une taxe pour tout atterrissage et pour chaque décollage à Bruxelles-National, dont elle fixe le taux unitaire. Belgocontrol encaisse également toutes les recettes issues des redevances pour les services « en route », qui lui sont reversées par Eurocontrol, qui les perçoit à sa place en vertu d'un accord multilatéral (cf. infra). A noter que si l'Etat reste cependant propriétaire des installations de la navigation aérienne, il revient à Belgocontrol de développer ces infrastructures et de développer les systèmes de contrôle aérien.

Cela étant, il faut signaler que l'entreprise connaît des difficultés financières, qui ont éclaté au grand jour au début de l'année 2010. Selon le rapport d'activités de l'entreprise, l'exercice 2009 se clôture en effet par une perte nette de près de € 5 millions, alors que l'entreprise faisait un bénéfice de € 1,5 millions au cours de l'exercice précédent (Belgocontrol, 2009). Selon l'entreprise publique, plusieurs raisons sont à l'origine de cette situation financière incertaine. Une grande partie du manque à gagner serait premièrement imputable au fait qu'en vertu de l'accord de coopération de 1989 (cf. infra), les services rendus par Belgocontrol sur les aéroports régionaux ne se sont pas facturés aux compagnies. Ensuite, ces problèmes sont accentués par les règlements du Ciel unique européen II, qui prévoient de modifier le système de fixation des redevances ; ces règlements interdisent formellement le report de la facturation de services non rémunérés dans les aéroports par exemple, sur les services en route, principe utilisé par Belgocontrol pour combler le manque à gagner des prestations gratuites dans les aéroports régionaux. L'intégralité des coûts de fonctionnement des organisations de contrôle aérien ne seront donc plus forcément recouverts par la facturation aux usagers des services rendus (redevances). Ce nouveau système risque de poser davantage de problèmes financiers à Belgocontrol, qui à la mi-mars 2010 on dû contracter un emprunt de € 20 millions pour renflouer sa trésorerie. Il s'impose donc que l'Etat et Belgocontrol s'accordent au plus vite sur un nouveau système de tarification qui soit de nature à assurer la rémunération de l'intégralité des services prestés par l'entreprise et adaptent le contrat de gestion en conséquence (Belgocontrol, 2009).

### 2.3. Principales rivalités d'usage potentielles

Ce sous-chapitre a pour objectif d'élaborer une première liste de rivalités d'usage (potentielles ou effectives) susceptibles de se manifester au sein du réseau aérien (Tableau 3) (infrastructure et infostructure). Il s'agit d'une version théorique d'une grille analytique qui sera affinée empiriquement dans le cadre des études de cas. Par rivalités, on entend des rapports opposant deux ou plusieurs acteurs (propriétaire, gestionnaire, opérateurs, usagers finaux, opérateurs alternatifs, régulateur) au sujet de l'usage d'un ou de plusieurs biens et/ou services fournis par le réseau. Ces rivalités peuvent se manifester de différentes manières : conflits ouverts, conflits latents, arbitrages (e.g. sous la forme d'une modification d'horaire impliquant une redistribution des droits d'usages) entre différents usagers (e.g. opérateurs, usagers finaux, opérateurs alternatifs) des infrastructures de réseaux. Ces rivalités peuvent porter sur l'accès à l'espace aérien (e.g. en termes d'attribution de certaines zones spécifiques), aux aéroports/aérodromes (e.g. en termes d'attribution de certains slots commercialement attractifs, entre usages de transport marchandises et passagers, entre usages de transports et usages alternatifs, etc.), aux prestations des services de la navigation aérienne (e.g. en termes tarifaires).

Il faut également tenir compte du fait que ces rivalités peuvent être : temporaires (à certains moments du jour ou de la nuit, en périodes de vacances), artificiellement (i.e. politiquement) construites (e.g. bruit), de nature plutôt économiques (rentabilité) ou purement techniques (accessibilité). Ainsi, des ajustements/modifications d'horaires, de règles de priorité, des transferts ou vente de slots, des décisions relatives à la construction/l'agrandissement (ou à la non construction, respectivement au report dans le temps) des infrastructures peuvent constituer des manifestations de ces rivalités. D'autre part, ce n'est pas parce qu'elles sont (temporairement) résolues que ces rivalités n'ont jamais existé, voire n'existent plus.

**Tableau 3 : Principales rivalités d'usage potentielles au sein du réseau aérien**

	Nature de la rivalité	Objet de la rivalité	Type de rivalité
a)	Rivalité entre opérateurs de transport passager pour l'usage de l'infrastructure aéroportuaire un jour donné, à un moment donné.	Infrastructure (aéroport, espace aérien).	Rivalité homogène pour le trafic passager.
b)	Rivalité entre opérateurs de transport fret pour l'usage de l'infrastructure aéroportuaire un jour donné, à un moment donné.	Infrastructure (aéroport, espace aérien).	Rivalité homogène pour le trafic fret.
c)	Rivalité entre opérateurs de transport passager et fret pour l'usage de l'infrastructure aéroportuaire et l'espace aérien un jour donné, à un moment donné.	Infrastructure (aéroport, espace aérien).	Rivalité hétérogène entre le trafic passager et fret.
d)	Rivalité entre opérateurs commerciaux et d'aviation privée pour l'usage de l'infrastructure aéroportuaire et l'espace aérien un jour donné, à un moment donné.	Infrastructure (aéroport, espace aérien).	Rivalité hétérogène entre le trafic passager commercial et l'aviation privée (légère).
e)	Rivalité entre usagers civils et militaires pour l'usage de l'infrastructure	Infrastructure (aéroport mixte civil-	Rivalité hétérogène entre le trafic civil et militaire.

	aéroportuaire et l'espace aérien un jour donné, à un moment donné.	militaire, espace aérien).	
f)	Rivalité entre usagers civils et militaires pour l'utilisation de l'espace aérien supérieur et/ou inférieur.	Infrastructure (espace aérien).	Rivalité hétérogène entre le trafic civil et militaire.
g)	Rivalité entre usagers civils et militaires pour l'utilisation d'un aérodrome (mixte).	Infrastructure (aérodrome).	Rivalité hétérogène entre le trafic civil et militaire.
h)	Rivalité entre aéroports pour l'usage de l'espace aérien supérieur et inférieur environnant.	Infrastructure (espace aérien).	Rivalité entre propriétaires d'infrastructure.
i)	Rivalité entre opérateurs aériens exploitant des liaisons indigènes et opérateurs étrangers en transit pour l'utilisation de l'espace aérien – ou de certains axes de circulation.	Infrastructure (espace aérien).	Rivalité entre opérateurs.
j)	Rivalité entre opérateurs exploitant des avions plus lents/rapides pour l'utilisation de l'espace aérien.	Infrastructure (espace aérien).	Rivalité entre opérateurs.
k)	Rivalité entre aéroports pour l'obtention de routes aériennes définies dans les accords bilatéraux entre États.	Opérateurs.	Rivalité entre propriétaires d'infrastructure.
l)	Rivalité entre aéroports pour l'obtention de liaisons commerciales exploitées par un opérateur.	Opérateurs.	Rivalité entre propriétaires d'infrastructure.
m)	Rivalité entre aéroports ou entre aéroports et aérodromes pour l'attraction d'usagers finaux (passagers).	Usagers finaux (passagers)	Rivalité entre propriétaires d'infrastructure.
n)	Rivalité entre usagers civils et militaires pour l'obtention de prestations des services de la navigation aérienne un jour donné, à un moment donné.	Infostructure (services de la navigation aérienne).	Rivalité hétérogène entre le trafic civil et militaire.
o)	Rivalité entre opérateurs et entre opérateurs et services de la navigation aérienne pour l'obtention de prestations de contrôle aérien à faible coût.	Infostructure (services de la navigation aérienne).	Rivalité entre opérateurs (aviation lourde vs. aviation légère), rivalité entre opérateurs et services de la navigation aérienne.
p)	Rivalité entre opérateurs et opérateurs alternatifs (commerces) en termes d'espace alloué au sein des aéroports.	Infrastructure.	Rivalité entre opérateurs et usagers alternatifs.
q)	Rivalité entre propriétaires de biens-fonds commerciaux (e.g CFF et autres) et propriétaires d'aéroport en termes d'usages alternatifs (surfaces commerciales).	Opérateurs alternatifs, usagers alternatifs.	Rivalité entre propriétaires de biens-fonds (aéroports et autres).
r)	Rivalité entre services de la navigation aérienne pour la fourniture de services sur une portion de l'espace aérien national ou étranger en vue de générer un revenu (financier/symbolique).	Infrastructure (espace aérien).	Rivalité entre services de la navigation aérienne.

s)	Rivalité entre aéroports pour l'accès aux financements (capitaux) / Rivalité entre investisseurs (privés/publics) pour un usage des infrastructures comme réceptacle à capitaux.	Infrastructure.	Rivalité entre aéroports / entre investisseurs (privés ou publics).
t)	Rivalité entre les principes d'aménagement du territoire et le développement régional dans la construction ou l'extension d'infrastructures (e.g. aéroportuaires).	Infrastructure.	Rivalités entre communes, cantons, Confédération, organisations écologistes, entreprises privés/publiques, etc.

### 3. Analyse diachronique du régime institutionnel régulant le secteur aérien en Belgique

Dans cette partie centrale du rapport, il est question d'aborder concrètement le régime institutionnel régulant le secteur aérien en Belgique. Une présentation *par phases* a été retenue. Pour chaque phase du régime institutionnel, sont successivement traités les composants internationaux, européens et nationaux qui sont applicables en Belgique pour la période de temps considérée. L'analyse en termes de droits de propriété, de politiques publiques, d'impacts sur la configuration des acteurs et sur les fonctions de régulations fait logiquement suite à cette présentation systématique des composants du régime<sup>23</sup>.

#### 3.1. Phase 1 (1899-1919) : la phase pré-aéronautique. Absence d'aviation commerciale.

Avant le premier conflit mondial, l'aéronautique en Belgique, tout comme ailleurs en Europe, est dans une phase « balbutiante ». La Belgique n'est pas pionnière en la matière et les expériences qui franchissent le cap de la commercialisation sont rares ; il n'y a pour ainsi dire pas d'aviation commerciale (Vanthemsche, 2002, pp. 18-20). En outre, l'espace aérien est avant tout perçu comme une menace. Lors de la Convention internationale de la paix à La Haye (1899), il est déclaré interdit de « *lancer des projectiles et des explosifs du haut de ballons ou par d'autres modes analogues nouveaux* ». Ce texte avait pour objectif de trouver un accord en vue de limiter ou réduire l'armement des Etats (Csikos, 2010). C'est donc dans une perspective davantage « militaire » que civile que l'espace aérien est défini comme ressource.

A cette époque des tout débuts du secteur aérien, deux courants interprétatifs s'opposent : (1) celui défendant la *souveraineté étatique de l'espace aérien*, menant à un usage du ciel strictement régulé par les Etats, et (2) celui soutenant la *liberté de l'air* par le biais d'une conception libérale de l'accès à l'espace aérien (J. Naveau, Godfroid, M., Frühling, P., 2006, p. 23). C'est dans ce contexte que se tient à Paris, en 1910, une importante conférence diplomatique, à l'initiative du gouvernement français<sup>24</sup>. Elle se donne pour objectif de mettre sur pieds les premières bases d'unification de la réglementation de la navigation aérienne en Europe, et en particulier de régler la question du droit de survol du territoire et des eaux territoriales d'un pays tiers. Si elle n'aboutit finalement sur la signature d'aucun accord, les questions abordées sont révélatrices des développements futurs de ces matières : nationalité des aéronefs, immatriculation, certificats de navigabilité, compétences du personnel navigant etc. En filigrane, ces discussions avaient donc trait à l'ancrage national des avions et aux prescriptions de sécurité. Néanmoins, il s'agissait aussi de discuter du

<sup>23</sup> Certaines parties, communes au rapport suisse dans les propos, par exemple pour certains composants internationaux et européens, seront des adaptations libres, voire une reprise stricto sensu du texte de P. Csikos (2010).

<sup>24</sup> Dix-neuf Etats ont participé aux discussions : l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, la Bulgarie, le Danemark, l'Espagne, la France, la Grande-Bretagne, la Hongrie, l'Italie, le Luxembourg, Monaco, les Pays-Bas, le Portugal, la Roumanie, la Russie, la Suède, la Suisse et la Turquie.

statut juridique de l'espace aérien et du pouvoir des Etats à limiter et réglementer le survol de leurs territoires et de leurs eaux territoriales (Csikos, 2010).

Dans ce contexte, les pouvoirs publics belges s'intéressent à la technologie aéronautique, relativement neuve, dans une perspective militaire d'abord. En 1911, l'armée belge fonde une école d'aviation et, deux ans plus tard, une compagnie des aviateurs voit le jour. A la veille de la première Guerre mondiale, la Belgique dispose d'une force aérienne d'environ vingt-sept appareils, nombre qui passera à 137 en 1917 (Vanthemsche, 2002). Parallèlement, une approche plus civile prend néanmoins forme : sous l'impulsion du Roi Albert I<sup>er</sup>, très intéressé par les nouvelles technologies, une Commission chargée d'étudier les possibilités de l'aviation au Congo belge est créée en 1911<sup>25</sup>. Cette initiative est « remarquablement précoce », puisque le premier vol effectué en Belgique date du mois de mai 1908<sup>26</sup>. Dès 1913, cette commission préconise l'établissement de lignes aériennes le long du fleuve Congo, au moyen d'hydravions (Vanthemsche, 2002, pp. 17-19)<sup>27</sup>.

Malgré ces quelques développements, nous ne considérons pas cette période comme une phase de régulation à part entière. Il s'agit plutôt d'une phase exploratoire. L'inexistence d'une aviation commerciale et d'un réseau aérien assez développé pour être considéré comme tel, permet de définir la période précédant le premier conflit mondial comme une période de « non régime ». En effet, il n'y a en Belgique aucun texte législatif réglementant l'utilisation de l'espace aérien – on *étudie* seulement les possibilités de cette utilisation. En fait, l'espace aérien commence à peine à être considéré comme une ressource : il l'est mais de façon très *limitée* et dans une perspective principalement *militaire*. Son « exploitation » est avant tout perçue comme une menace. La première phase à prendre réellement en considération débute selon nous au lendemain de la Grande guerre.

---

<sup>25</sup> Arrêté royal du 25 février 1911.

<sup>26</sup> A noter que ce premier vol a été effectué par un Français, Henry Farman (Vanthemsche, 2002).

<sup>27</sup> Il faut percevoir, déjà, l'importance de la colonie dans la construction du réseau aérien belge...



### 3.2. Phase 2 (1919-1944) : Les débuts de l'aéronautique en Belgique. La Convention de Paris (1919) et les premières réglementations aériennes nationales. Création de la Sabena (1923).

#### 3.2.1. Composants internationaux du régime

##### 3.2.1.1. La Convention de Paris de 1919 (droit international public)

Au niveau des *composants internationaux*, cette première phase de régulation est marquée par la conclusion de la Convention de Paris de 1919<sup>28</sup>. Au lendemain de la Première guerre mondiale, en raison de l'effort de guerre, l'aviation présente un développement et une reconversion civile dont les potentiels s'avèrent plus que prometteurs. La réunion rassemble les anciens alliés de la guerre 1914-1918. La Convention entre en vigueur le 11 juillet 1922 entre vingt-sept Etats, dont la Belgique. Il s'agit du premier instrument légal à entrer en vigueur dans le domaine du droit aérien (Diedericks-Verschoor, 1988, p. 4). Le principe directeur du texte adopté tranche le débat débuté en 1910, l'article premier de la Convention reconnaissant que « *chaque Etat détient la souveraineté complète et exclusive sur l'espace aérien situé au dessus de son territoire* » (art. 1). Pas de libre circulation aérienne donc. Cette conception souverainiste de l'utilisation de l'espace aérien va encadrer les législations (inter)nationales pour des décennies : à partir de 1919, les mouvements aéronautiques ne peuvent se faire librement, chaque Etat détenant la souveraineté sur son espace aérien (infrastructure). Ce qui donne droit à chaque Etat de mettre en place des réglementations pour le trafic aérien dans son atmosphère (Wagner, 1970, p. 41). Par ailleurs, la Convention « *autorise les Etats signataires à régler leurs relations aériennes par voie de traités bilatéraux, arrêtés dans le respect de ses dispositions* ». Outre la souveraineté de chaque Etat sur son espace atmosphérique, ces dispositions – ou principes- sont (Bourqui, 2006; Csikos, 2010):

- accorder, dans la mesure du respect de la souveraineté et de la sécurité, une *navigation aérienne libre* aux aéronefs des autres *Etats contractants*, moyennant des règles d'admissions « raisonnables » et non discriminatoires ;
- formaliser le principe de *nationalité unique des aéronefs*, via un registre des immatriculations propre à chaque pays ;
- mettre en place des réglementations visant à rendre obligatoires les *certificats de navigabilité* des aéronefs, les *licences* pour les pilotes et autres personnels navigants, et les *protocoles de sécurité* quant à la signalisation, les phases d'atterrissages et de décollage ainsi que de circulation au sol ;
- accorder le droit de traverser le territoire à tout appareil d'un Etats contractant, sans que celui-ci n'ait à y atterrir ;
- accorder un *traitement spécial* aux aéronefs militaires et d'Etat en service commandé (aéronefs militaires, ou affectés exclusivement à un service d'Etat comme par exemple postes, douanes, police) ;

<sup>28</sup> Convention Portant Réglementation de la Navigation Aérienne, Paris, 13 octobre 1919.

- accorder à tout aéronef d'un Etat contractant un *accès à tous les aéroports publics*, sans discrimination en matière de redevances aéroportuaires ;
- donner effet aux différentes dispositions de la Convention par le biais de d'adoption d'une *législation nationale ad hoc* ;
- poser les bases d'une organisation internationale, la *Commission internationale de la navigation aérienne* (CINA), relevant de la Société des Nations, et chargée d'établir les normes communes en matière de navigation aérienne ainsi qu'une base cartographique, de coordonner les modifications de la Convention et de transmettre au Etats signataires les informations concernant l'évolution de la navigation aérienne (art. 34).

Le texte final suscite cependant un certain nombre de critiques. Les dispositions discriminatoires entre les pays contractants et les pays non contractants, ainsi qu'entre les Etats ayant combattu aux côtés des Alliés et les autres posent problème à certains Etats, de même que la position préférentielle accordée aux grandes puissances au sein de la CINA (Wagner, 1970, p. 51). *In fine*, de cette clause « entre Etats signataires » ressort la portée affaiblie du texte, limitée principalement au continent européen, contrairement à l'objectif initial de la convention, qui se voulait universelle ; ni les Etats-Unis ni la Russie ne l'ont ratifiée.

Néanmoins, les principes importants du texte sont largement reconnus. D'ailleurs, la *Convention panaméricaine sur l'aviation commerciale*, adoptée le 20 février 1928 à La Havane, reconnaît également le principe de souveraineté complète et exclusive (Grard, 1995, p. 8; Wagner, 1970, p. 52).

### **3.2.1.2. La fondation de l'*International Air Traffic Association* (IATA)**

Toujours au niveau international, il faut mentionner que l'*International Air Traffic Association* (IATA) est fondée en 1919 à La Haye (Pays-Bas) par six compagnies aériennes européennes<sup>29</sup>. Cette association, symbolisant une première tentative d'autorégulation du secteur par les opérateurs, est l'ancêtre de l'actuelle *International Air Transport Association* (IATA). Elle avait pour objectif de « *préparer et d'organiser le trafic aérien dans un esprit de coopération en vue d'en tirer un avantage mutuel* » (Allaz, 2005). Dans l'entre-deux-guerres, cette association va contribuer à uniformiser les procédures et les documents du secteur, établir un corpus de normes techniques, et dès 1929, coordonner les horaires, les correspondances entre les vols et les tarifs, à travers des conférences *ad hoc* (*The Conference of Timetables and Accounting*) réunissant à Berlin l'ensemble de ses compagnies membres, alors même qu'aucune base légale particulière ne lui en donnait alors le mandat. En 1936, l'IATA comprend vingt-neuf compagnies membres sur quatre continents (Europe, Amérique, Afrique, Asie), mais son encrage restera, à cette époque, européen (Allaz, 2005). On peut faire l'hypothèse que l'IATA va fortement bénéficier de la faible portée universelle de la Convention de Paris et du fait que les États vont

<sup>29</sup> Aircraft Transport and Travel Ltd. (Grande-Bretagne), Det Danske Luftfartsselskab A.S. (Danemark), Det Norske Luftfartsselskab (Norvège), Deutsche Luft-Reederei (Allemagne), Svenska Lufttrafik (Suède), KLM (Pays-Bas). A noter que cette association regroupera un opérateur allemand et britannique alors même que le traité de paix entre les deux pays n'avait pas encore été signé (Allaz, 2005).

essentiellement se concentrer sur les enjeux de souveraineté de l'espace aérien en adoptant une démarche d'« exclusion » du système des États non-signataires. L'association va ainsi se charger d'une partie de l'organisation du secteur au travers de la définition d'un certain nombre de modalités d'usage du réseau, entre ses membres, telles que les règles de compétition entre eux, l'arbitrage de leurs éventuelles rivalités d'usage du réseau, ou encore la facilitation des processus d'interconnexion entre les réseaux.

Ainsi, dès 1919, on peut considérer que cette association fait partie intégrante de la gouvernance du secteur aérien et constitue l'un des principaux composants autorégulés du régime institutionnel du secteur (Csikos, 2010)<sup>30</sup>.

### 3.2.1.3. La Convention de Varsovie de 1929 (droit international privé)

Ce n'est qu'à la fin des années 1920 que l'on assiste à la définition d'un cadre de régulation juridique du secteur aérien de portée véritablement mondiale, qui distingue les principes d'unification internationale des réglementations « publiques » applicables à la navigation aérienne, des conventions unifiant ou harmonisant les règles applicables aux relations internationales « privées » (Verhoeven, 2000, p. 588). La Convention de Varsovie de 1929<sup>31</sup> fait partie de ce second type de réglementation, en ce sens qu'elle régit les litiges de nature privée, entre les usagers finaux et les opérateurs aériens sur la base d'une convention internationale. Pour Gard, le secteur aérien est ainsi l'un des rares domaines « où l'unification législative internationale de droit privé joue un rôle aussi prépondérant » (1995).

Dès 1920, la prise de conscience des dangers inhérents à l'aviation pour les personnes et les biens incite la France à proposer, lors d'une conférence internationale organisée par elle à Paris, la mise en place d'un Comité international technique d'experts juridiques aériens (CITEJA) qui reçoit pour mandat de rédiger un projet de convention ayant trait à la responsabilité du transporteur aérien. Suite à ces travaux, la Convention de Varsovie est signée en octobre 1929 et entre en vigueur en 1933. Ce document acquiert rapidement une portée quasi-universelle, dans la mesure où en 1979 on comptait 132 États l'ayant ratifié (Gard, 1995)<sup>32</sup>.

Cette Convention, qui confirme la perception du transport aérien en tant qu'activité commerciale, « *s'applique à tout transport international de personnes, bagages ou marchandises, effectué par aéronef contre rémunération. Elle s'applique également aux transports gratuits effectués par aéronef par une entreprise de transports aériens* » (art.1). Le principe général qui guide le texte est « *la présomption de faute à l'égard du transporteur et dispense de ce fait le réclamant de l'obligation d'apporter la preuve de celle-ci* » (*Ibid.*) (art. 17). La charge de la preuve passe donc à la compagnie aérienne. Pour se dégager de sa responsabilité, le transporteur doit démontrer que le dommage n'est pas de son fait (art. 20). On peut percevoir cette règle comme une protection de la partie la plus faible du contrat (l'usager final) qui, du fait de la haute technicité du secteur aérien, et de la

<sup>30</sup> Ces considérations sur la fondation de l'IATA sont « copiée-collées » du rapport suisse.

<sup>31</sup> Convention du 12 octobre 1929 pour l'unification de certaines règles relatives au transport aérien international (avec protocole add.).

<sup>32</sup> En 2007, ce chiffre monte à 152.

maitrise de celle-ci que nécessite la recherche de preuve de culpabilité du transporteur, entraîne *de facto* une forte dissymétrie dans l'évaluation des responsabilités. A noter que la Convention définit aussi des limites pécuniaires de la responsabilité du transporteur (art. 24), sauf en cas de faute grave de celui-ci (art.25). Le texte institue aussi le principe de délivrance d'un billet de transport pour les personnes et les marchandises, qui bien que facultatif, permet de limiter la responsabilité du transporteur aux limites définies par la Convention (art.3, 4, 8, 9). Si le transporteur ne délivre pas de billet, il ne bénéficie pas des limites de responsabilité définies par la celle-ci.

Un certains nombre de protocoles additionnels vont être adoptés entre 1929 et aujourd'hui, qui vont essentiellement avoir pour but le relèvement de la responsabilité du transporteur, notamment en terme de niveau d'indemnisation pécuniaire, et la révision du régime de responsabilité dans le transport de marchandises (notamment exclusion du trafic postal de la Convention), ou de la définition des responsabilités concernant les vols opérés par un autre opérateur que celui contractuellement désigné (i.e. partage de code). On peut cependant relever qu'avec les amendements successifs au texte, la Convention de Varsovie, même si elle conserve un statut de « référence universelle », ne « fonde plus un régime juridique unitaire » (Grard, 1995). Ceci dans la mesure où « coexistent les parties à Varsovie, les parties au protocole de La Haye, et l'accord de Montréal » (*Ibid.*), et que le nombre de pays les ayant ratifié reste très variable. La dernière révision en date des principes de la Convention de Varsovie datent de 1999 avec la Convention de Montréal. Cette dernière marque une amélioration de la protection des usagers du transport aérien en prévoyant une responsabilité illimitée du transporteur en cas de décès ou de blessure des passagers aériens. Cette Convention a été notamment ratifiée par la Suisse et la Communauté européenne. Elle ne remplace cependant pas la Convention de Varsovie au niveau mondial et coexiste donc avec celle-ci, ceci dans la mesure où certains pays ne l'ont pas ratifié

En somme, si la Convention de Paris se focalisait sur la *régulation des rapports entre États* et des *rapports entre les opérateurs aériens et les États*, la Convention de Varsovie sera quant à elle orientée vers la *régulation des rapports entre opérateurs aériens et usagers finaux*<sup>33</sup>.

### 3.2.2. Composants nationaux du régime

En termes de composants nationaux, cette première phase marque les réels débuts de l'aéronautique en Belgique. En termes de régulation, plusieurs développements, législatifs ou autres, principalement à la charnière des années 1920, vont dessiner la configuration du paysage aéronautique belge pour les décennies qui suivront. Comme partout en Europe, la guerre a modifié le secteur et la reconversion des appareils militaires déclassés ou capturés à l'ennemi ouvre de belles possibilités pour la Belgique. De plus, des infrastructures importantes ont été créées, en particulier l'aéroport de Haren-Evere, près de Bruxelles (Vanthemsche, 2002). Tout semble réuni pour qu'un début de *réseau* aérien belge prenne forme.

---

<sup>33</sup> Pour cette section, on reprend tels quels les propos de Csikos 2010.

Dans ce contexte favorable et prometteur, quelques grands groupes financiers et industriels belges, très présents au Congo, s'intéressent à l'aviation civile. Le 25 mars 1919 est créé le Syndicat national pour l'étude des transports aériens (SNETA), qui deviendra quelques mois plus tard la *Société nationale pour l'étude des transports aériens*, en acquérant la personnalité juridique. Toutes les grandes banques du pays souscrivent à son capital<sup>34</sup>. Le monde colonial est omniprésent dans cette affaire – caractéristique qui marquera l'évolution ultérieure de l'aéronautique en Belgique. Dès 1919, la SNETA obtient du gouvernement l'accès aux infrastructures aéroportuaires, la possibilité de racheter une partie des stocks militaires et un contrat de concession exclusive pour le courrier postal aérien. En 1920, la *Société anonyme belge de constructions aéronautiques* (SABCA) est créée et la SNETA en est l'actionnaire majoritaire (Vanthemsche, 2002, pp. 21-23).

La SNETA est avant tout active au Congo, dans le cadre de son accord avec le *Comité d'études pour la navigation aérienne au Congo* (CENAC, cf. infra : arrêté royal du 26 juin). La première ligne aérienne est établie le long du fleuve Congo : le premier tronçon au départ de Léopoldville (Kinshasa) est inauguré le 1<sup>er</sup> avril 1920 ; la dernière section, rejoignant Stanleyville (Kisangani), est mise en service le 1<sup>er</sup> juillet 1921. La ligne aérienne Roi Albert est née. C'est la première ligne aérienne commerciale exploitée dans les colonies (elle sera cependant supprimée en 1922). En Europe, la SNETA s'active également : elle entame ses propres opérations vers Paris le 2 août 1920 et vers Londres à partir du 16 septembre 1920. En 1921, le tronçon Paris-Bruxelles est prolongé vers Amsterdam : la Belgique se positionne sur l'échiquier aéronautique européen (Vanthemsche, 2002, pp. 24-28).

Affermie de cette expérience concluante, la SNETA va pouvoir négocier avec les pouvoirs publics pour doter l'aéronautique civile belge d'une structure commerciale plus solide. En 1923, les partenaires privés et les pouvoirs publics se mettent d'accord et les négociations aboutissent à la création de la Sabena, la *Société anonyme belge d'exploitation de la navigation aérienne*. La loi du 26 avril 1923 autorise l'Etat à participer au capital de l'entreprise, qui s'élève à BEF 6 millions : la SNETA apporte trois millions, les pouvoirs publics (Etat belge et Colonie du Congo) apportent les trois autres millions. Le partenariat public-privé est scellé. En 1927, le capital passe à BEF 10 millions (loi du 16 août 1927), et sera doublé (vingt millions) deux ans plus tard (loi du 25 mai 1929). Les lois de 1927 et 1929 apportent cependant d'autres modifications importantes aux mécanismes de subside et de rémunération du capital de la société. Depuis 1923, les actionnaires n'ont touché aucun dividende, puisque la société ne produit aucun bénéfice. C'est précisément ce qui va changer : les actionnaires privés vont obtenir ce que l'Etat leur avait refusé jusqu'alors, à savoir la rémunération du capital, à hauteur de 6 %. Par ailleurs, la Sabena obtient un droit préférentiel pour une concession exclusive pour les services postaux en Belgique.

L'influence des partenaires privés est particulièrement forte, ce qui s'observe au niveau de la structure de gestion de l'entreprise : les actionnaires privés peuvent désigner huit des onze membres du Conseil d'administration, les quatre autres le sont par les pouvoirs publics

---

<sup>34</sup> La Banque d'Outremer, à l'origine de l'initiative, la Société Générale de Belgique, la Banque de Bruxelles, la Banque de Paris et des Pays-Bas (Vanthemsche 2001, p. 22).

(deux par le ministre de la Défense nationale, un par le ministre des Finances, un par le ministre des Colonies). De plus, le président et l'administrateur délégué doivent être choisis parmi les représentants privés. Malgré la présence des pouvoirs publics, la société est donc clairement aux mains des partenaires privés (Vanthemsche, 2002).

En termes strictement législatifs, c'est au début de cette phase que les premiers grands textes belges concernant l'aéronautique sont promulgués et arrêtés. Ils font suite aux importants développements du secteur, soutenus par l'effort de guerre. Le contexte « oblige » d'une certaine façon l'Etat à mettre en place une réglementation et à agir concrètement dans ce domaine ; la Convention de Paris « doit » être transcrite dans la législation nationale. Ainsi la première loi sur la *réglementation de la navigation aérienne* est-elle votée le 16 novembre 1919<sup>35</sup>. Il s'agit d'une loi cadre qui balise les futurs développements législatifs : elle prévoit que la réglementation sera édictée par *arrêts royaux* (délibérés en Conseil des ministres). Elle est donc logiquement suivie par un important arrêté royal, du 27 novembre 1919<sup>36</sup>, qui expose clairement les principes fondamentaux de la réglementation belge en matière d'aéronautique : circulation des aéronefs, immatriculation, certificat de navigabilité, licences du personnel navigant. Le gouvernement est donc chargé d'assurer cette réglementation et d'affirmer la souveraineté de l'Etat sur l'espace aérien.

C'est également en 1919 que l'Etat décide de créer un organisme administratif, l'*Administration de l'aéronautique*, chargé de *coordonner tout ce qui a trait à l'aéronautique*<sup>37</sup>. Le développement infrastructurel et le développement du réseau sont donc, via cette administration spécialisée, entre les mains de l'Etat.

### **3.2.3. Analyse en termes de régulation par les droits de propriété, de disposition et d'usages**

Droits de propriété formelle : La première phase de régulation marque l'affirmation de la *souveraineté de l'Etat sur son espace aérien* suite à l'adhésion de la Belgique à la Convention de Paris (modalité de régulation 3). Les principes de la convention de Paris sont donc appliqués. En ce qui concerne les infrastructures, il faut distinguer les aéroports publics (par ex. Haren-Evere) des aéroports particuliers et privés. L'arrêté royal du 27 novembre 1919 précise que les propriétaires des aéroports particuliers ou privés doivent fournir l'autorisation aux exploitants des aéronefs qui désirent y avoir accès, si leur aéronef n'y a pas son port d'attache.

Droits de disposition : Il n'y a pas de remarque particulière pour cette phase concernant les droits de disposition, qui reviennent entièrement aux propriétaires formels.

Droits d'usage : L'arrêté royal du 27 novembre édicte la règle de la libre circulation pour les aéronefs nationaux, tandis que les aéronefs étrangers autorisés à circuler doivent être immatriculés dans un pays avec lequel la Belgique a signé un accord bilatéral. L'usage de la

<sup>35</sup> Loi du 16 novembre 1919 relative à la réglementation de la navigation aérienne, *Moniteur belge* du 27 novembre 1919.

<sup>36</sup> Arrêté royal du 27 novembre 1919 relatif à la réglementation de la navigation aérienne, *Moniteur belge* du 18 décembre 1919.

<sup>37</sup> Arrêts royaux du 21 septembre 1919 concernant l'Administration de l'aéronautique et du 29 novembre 1919 portant exécution de l'arrêté royal du 21 septembre 1919, *Moniteur belge* du 18 décembre 1919.

ressource est donc réglementé en fonction de la nationalité. Le gouvernement, au nom de l'Etat propriétaire, concède l'usage des infrastructures à la SNETA d'abord, à la Sabena ensuite, moyennant le paiement d'un droit d'usage. Elle a alors accès à toutes les installations aéroportuaires existantes ou futures qui appartiennent à l'Etat. Au Congo, l'accès à ces installations est libre (pas de paiement de droit d'usage), mais la Sabena doit se charger de l'entretien, alors que c'est l'Administration de l'aéronautique qui assume cette tâche en Belgique. En 1923, l'Etat octroi à la Sabena une *concession exclusive* sur les services postaux en Belgique, tant pour les lignes internationales que les lignes internes. Par cette concession le pouvoir législatif octroi à la Sabena le droit de profiter d'une partie de la ressource (*fructus*).

### 3.2.4. Analyse en termes de régulation par les politiques publiques

En termes de *composants nationaux* du régime institutionnel, il faut constater que la guerre a ouvert la voie au développement de l'aéronautique. Si les textes législatifs sont relativement vagues par rapport aux objectifs à atteindre, on peut déduire d'une analyse précise (et) contextuelle (Vanthemsche, 2002) que l'*objectif* des autorités belges est de *développer l'aéronautique* en Belgique et de positionner le pays sur l'échiquier européen dans ce domaine. L'initiative du Roi de créer le *Comité d'étude pour la navigation aérienne au Congo* (CENAC) par arrêté royal du 25 février 1919 témoigne d'une volonté d'étudier les débouchés civils de l'aviation. Elle démontre déjà la place centrale occupée par le Congo dans la stratégie belge de développement aéronautique et de son réseau aérien. C'est également avec cet enjeu en tête que les pouvoirs publics répondent aux sollicitations des investisseurs privés. Quoi qu'il en soit, c'est en affirmant la *souveraineté de l'Etat* sur l'espace aérien (infrastructure) que les pouvoirs publics entendent mener à bien ces objectifs.

L'affirmation de cette souveraineté passe par la *réglementation* de la navigation aérienne au dessus du Royaume (modalité de régulation 2). Les grands principes de cette réglementation sont fixés par la loi du 16 novembre 1919<sup>38</sup>, prolongée par l'arrêté royal du 27 novembre 1919<sup>39</sup>. La loi de 1919 est une loi cadre, qui donne au *gouvernement* le rôle d'édicter la réglementation par arrêtés. Le principe de nationalité est affirmé : la circulation des aéronefs belges est *libre*, tandis que celle des aéronefs étrangers dépend des *accords bilatéraux* entre la Belgique et leur Etat de provenance. Par ailleurs, l'immatriculation des aéronefs est rendue obligatoire : pour être immatriculé en Belgique, les propriétaires de l'aéronef en question doivent être des Belges ou des entreprises dont les associés sont tous des Belges et qui ont leur établissement premier en Belgique. L'accès au réseau est de ce fait réglé de façon *protectionniste*. En 1931, les règles d'immatriculation sont confirmées (arrêté royal du 11 mai 1931<sup>40</sup>) et il est créé un *matricule aéronautique belge* tenu au siège de l'administration de l'aéronautique. Par ailleurs, l'exigence pour un aéronef d'obtenir un certificat de navigabilité, qui précède l'immatriculation, auprès des autorités compétentes, tout comme l'obligation faite au personnel navigant de posséder les brevets adéquats témoigne de l'importance déjà donnée à la question de la *sécurité*. A tous ces égards, on

<sup>38</sup> *Moniteur belge* du 27 novembre 1919.

<sup>39</sup> *Moniteur belge* du 18 décembre 1919.

<sup>40</sup> *Moniteur belge* du 30 mai 1931.

remarque l'influence des composants internationaux (Convention de Paris) sur les composants nationaux. Quoi qu'il en soit les *exploitants d'aéronefs*, et le *personnel navigant* sont contraints de se conformer à ces obligations et constituent les groupes cibles principaux du *policy design*.

Du côté du développement des infrastructures, l'Etat agit plus directement et met sur pieds l'*Administration de l'aéronautique*. C'est d'ailleurs la première action entreprise, avant même la définition des réglementations. En effet, les arrêtés royaux du 21 septembre 1919<sup>41</sup> et du 29 novembre 1919<sup>42</sup> créent un *organisme administratif* unique chargé de *réglementer la navigation aérienne* conformément aux conventions internationales et de *coordonner tout ce qui a trait à l'aéronautique*. Concrètement, il s'agit du bras de l'Etat qui permettra d'assurer le développement du réseau, principalement les infrastructures au sol et les équipements de lignes (infrastructure). L'administration de l'aéronautique est chargée d'organiser les lignes aériennes, d'organiser l'exploitation des lignes aériennes et d'appliquer la Convention aérienne internationale. Grosso modo, l'administration s'assure que les réglementations soient appliquées ; de plus, elle est chargée de l'organisation générale et du contrôle de la navigation aérienne (infostructure) ; tout ce qui a trait à l'aéronautique est dans ses attributions.

Aux obligations et règlements, l'action publique de cette première phase conjugue des instruments plus *incitatifs* (modalité de régulation 1). Ainsi le principe de « redevance », à l'époque la « taxe d'atterrissage et de séjour », fait son apparition dès 1919 avec l'arrêté royal du 27 novembre. Un arrêté ministériel du 30 juillet 1926<sup>43</sup> nous apprend que cette taxe est exigée pour couvrir l'amortissement des frais d'achat du terrain, les frais d'installation, l'entretien ; elle est fonction de la force motrice de l'avion et varie selon la période d'atterrissage (jour ou nuit). Néanmoins, elle donne droit, jusqu'en 1928, à l'utilisation du personnel de l'aérogare pour guider l'appareil, lancer l'hélice, apporter l'essence (infostructure). Il faut ici préciser que cette taxation ne s'adresse pas réellement aux exploitants en vue de modifier leur comportement. Elle est selon nous un moyen de permettre le développement et l'entretien des infrastructures au sol ; et entre parfaitement dans le cadre de l'objectif décrit plus haut. En 1935, une taxe supplémentaire est exigée des propriétaires d'aéronefs, à verser à l'administration de l'aéronautique pour les opérations de contrôle de l'état de sécurité des aéronefs<sup>44</sup>.

Du côté de l'exploitation commerciale du réseau proprement dite, l'Etat agit également par *inputs*, le plus souvent *financiers*, pour encourager le développement du secteur (modalité de régulation 1). Il faut ici aborder la question importante de la création de la Sabena. L'essai entrepris par la SNETA à la charnière des années 1920 (cf. supra) mène à une conclusion : « *la survie de l'aviation commerciale dépend du soutien de l'Etat* » (Vanthemsche, 2002, p. 28). Il s'agit là d'une donnée contextuelle qui dépasse les frontières du Royaume : le rôle de l'Etat dans l'octroi des autorisations de survol, via les accords

<sup>41</sup> *Moniteur belge* du 18 décembre 1919.

<sup>42</sup> *Moniteur belge* du 18 décembre 1919.

<sup>43</sup> Arrêté ministériel du 30 juillet 1926 fixant les taxes pour usage des aérogares et leurs installations, *Moniteur belge* du 20 août 1926.

<sup>44</sup> Arrêté royal fixant les redevances à percevoir à titre de rémunération des opérations de contrôle de l'état de sécurité des aéronefs ou moteurs d'avions, *Moniteur belge* du 19 janvier 1936.



bilatéraux, imprègne le développement de l'aviation commerciale. Il s'agit de parvenir à peser sur l'échiquier international en disposant de droits aéronautiques nombreux et étendus. Dès ses débuts, l'aéronautique civile est donc imbriquée dans des considérations économiques, de haute diplomatie, ou même de pur prestige : la présence du drapeau national dans les airs devient symbole de grandeur. D'un autre côté, les arguments militaires ne manquent pas non plus : le premier conflit mondial a démontré l'importance de posséder une flotte aérienne solide ; et le développement de l'aviation commerciale pourrait permettre de constituer une « réserve » pour l'armée. Ces arguments sont valables tant pour la Belgique que pour les autres pays du continent européen. Faut-il rappeler qu'à cette époque, l'aéronautique est une compétence du ministre de la Défense nationale (jusqu'en 1925). Ces arguments économiques, diplomatiques et militaires sont développés par les partenaires privés créateurs de la SNETA. Et les pouvoirs publics belges y sont sensibles (Vanthemsche, 2002, pp. 28-30).

Ainsi, l'accord conclu entre les partenaires privés et les pouvoirs publics, menant à la création de la Sabena, témoigne de l'engagement de l'Etat dans le développement du secteur. Il voit dans ce développement une façon de façonner le prestige national, tout comme une opportunité de développement économique et d'intelligence budgétaire (réserve d'avions pour l'armée). La décision de participation publique dans le capital de la Sabena réfère donc aux objectifs du *policy design* définis plus haut. A noter qu'il est ici question d'un autre mode de régulation : la définition de la structure de distribution des droits de propriété entre les acteurs du réseau (modalité de régulation 4). La Sabena est en effet une construction tout à fait curieuse. Les pouvoirs publics (l'Etat belge et la colonie du Congo) et les partenaires privés (la SNETA) participent à parts égales au capital d'actions privilégiées de la société (BEF 6 millions). La société est gérée par les privés, qui désignent huit des douze membres du conseil d'administration. En compensation, les représentants publics du conseil ont un droit de veto. L'emprise des partenaires privés augmente encore par les modifications de statuts approuvées par le Parlement successivement en 1927 et 1929, par lesquelles ils obtiennent la rémunération du capital que l'Etat leur avait refusé depuis 1923 et ce même si la société ne produit aucun bénéfice.

Pour résumer, l'hypothèse causale suivante peut selon nous caractériser cette deuxième phase : *une réglementation protectionniste de l'utilisation de l'espace aérien permettra à l'aéronautique belge de « décoller » et au réseau de se mettre en place*. L'Etat garde en effet la main sur la ressource et peut ainsi favoriser notamment la compagnie belge et promouvoir le développement des infrastructures.

### **3.2.5. Impacts sur les 8 fonctions de régulation**

Fonction 1 - *gestion physique et exploitation du réseau* : via les arrêtés royaux du 21 septembre et du 29 novembre 1919, l'Etat belge va confier à l'*Administration de l'aéronautique* l'exploitation, l'entretien et le développement des *infrastructures*. Tout ce qui a trait à l'aéronautique est en fait confié à cet organisme administratif. Il a à charge d'organiser les aéroports et d'équiper les lignes ; il coordonne les mesures d'exécution émanant des différents départements ministériels dans l'organisation, la construction, l'exploitation, la surveillance et la police des lignes aériennes et de leurs dépendances. Par

ailleurs, l'installation et l'exploitation de tout aéroport sont soumises à l'autorisation du Ministre de la Guerre.

Fonction 2 – définition des conditions d'accès et d'usage du réseau : c'est la loi du 16 novembre 1919, prolongée par l'arrêté royal du 29 novembre 1919, qui fixe les conditions d'accès et d'usage du réseau. Le composant international influe sur les composants nationaux. L'usage de la ressource est libre pour les aéronefs immatriculés en Belgique, qui ont donc la « nationalité » belge. L'*immatriculation* de l'aéronef est le principe de base, issu de la Convention de Paris, qui définit à quelle législation répond l'aéronef. L'administration de l'aéronautique est chargée de faire appliquer les réglementations édictées par le Gouvernement. Le certificat de navigabilité de l'aéronef est également introduit comme condition d'accès à l'exploitation de l'espace aérien. Les pilotes doivent posséder les qualifications nécessaires. En outre, une taxe d'atterrissage et de séjour, fixée par le Ministre, est due pour l'utilisation des installations (aéroports). A partir de 1923, la Sabena paye un droit d'usage des *infrastructures* en Belgique.

Fonction 3 – définition du statut légal des opérateurs et des propriétaires du réseau : suite à la Convention de Paris, la souveraineté nationale de l'Etat belge sur son espace aérien (infrastructure) est affirmée et confirmée par la loi du 16 novembre 1919. L'Etat est également propriétaire des principales installations au sol. Par rapport aux opérateurs, en 1923, une loi autorise l'Etat à participer au capital de la Sabena à hauteur de BEF 3 millions (50%). La Sabena est une société anonyme mixte de droit public, dont les statuts doivent être approuvés par le pouvoir législatif.

Fonction 4 – définition des règles de concurrence : l'arrêté royal du 27 novembre 1919 précise que pour les lignes intérieures, il peut y avoir une « concurrence ». Par contre, un monopole peut être accordé, après appel public, pour les lignes internationales. Cela étant, dès 1923, une concession exclusive est accordée à la Sabena pour les services postaux en Belgique, tant sur les lignes internationales que sur les lignes intérieures. C'est le pouvoir exécutif qui accorde cette concession.

Fonction 8 – interconnexion aux autres réseaux : dès 1919 et en référence au cadre posé par la Convention de Paris, les transports sur les lignes internationales sont réglés par voie de traités bilatéraux entre la Belgique et les pays tiers. Seuls les aéronefs étrangers provenant d'un pays avec lequel un accord a été conclu peuvent survoler le territoire belge – et réciproquement. L'Administration de l'aéronautique est chargée de faire appliquer la Convention internationale.

Les fonctions 5, 6, et 7 ne sont pas régulées dans cette phase.

### **3.2.6. Analyse en termes d'impacts sur la configuration des acteurs**

La configuration des acteurs, ou arrangement politico-administratif (APA), de cette première phase va lancer pour quelques années (jusque 1946) les acteurs importants du secteur et leurs rôles respectifs. Il faut tout d'abord noter la place importante tenue par les acteurs privés (SNETA, SABCA) dans les débuts du développement de l'aviation commerciale en Belgique. En jouant un rôle d'initiative, ils se sont taillé une place charnière

dans le secteur en parvenant à mettre en place un partenariat avec les pouvoirs publics. Dès ses débuts, l'aéronautique commerciale belge relève d'une imbrication « public-privé ».

Car l'Etat ne perd pas la main. On voit qu'il crée l'administration de l'aéronautique qui est chargée d'appliquer les réglementations et de s'assurer que les groupes cibles (exploitants d'aéronefs, personnel navigant) se conforment aux règles. De plus l'Etat, en tant que propriétaire de la ressource et des infrastructures, a une large marge de manœuvre pour parvenir à son objectif : développer le secteur. En effet, c'est le gouvernement qui prend en charge la définition des réglementations générales qui seront appliquées par l'Administration. Dans cette configuration, le Ministre compétent a de nombreuses prérogatives : c'est lui qui examine et autorise l'exploitation et l'établissement de tout service de transport aérien ; c'est lui qui autorise l'établissement des aérodromes et qui a tutelle sur l'administration de l'aéronautique ; c'est également lui qui, *in fine*, autorise ou non la circulation des aéronefs. Le rattachement du ministre compétent a d'ailleurs été modifié à plusieurs reprises : jusqu'en 1925 le ministre en charge de l'administration de l'aéronautique est le ministre de la Guerre ; ensuite, l'administration de l'aéronautique civile est rattachée au Ministère des chemins de fers, marine, postes et télégraphes, par arrêté royal du 26 août 1925<sup>45</sup>. En 1931 (arrêté royal du 11 mai), suite à la création par arrêté royal du 19 octobre 1929 portant création du Ministère des transports, l'exploitation de tout service de transport aérien est soumise à l'autorisation du ministre des Transports de même que toute entreprise de travail aérien.

En termes d'APA, on se situe donc, pour l'organisation et la gestion du réseau, dans une configuration proche du « tout Etat », avec d'une part des décisions gouvernementales, autorisées par une loi cadre, pour fixer les règles générales. L'application de ces règles est confiée à l'Administration qui constitue véritablement le bras de l'Etat dans le secteur et qui agit concrètement. Entre les deux se situe les larges prérogatives du ministre compétent, qui assure l'exécution des fonctions qui lui sont confiées. Pour le volet commercial, l'Etat s'engage également en se faisant partenaire d'investisseurs privés pour mettre sur pieds une entreprise nationale de transport aérien. Il n'hésite pas à donner des privilèges financiers à ces privés.

### 3.2.7. Commentaire de la phase 2

On remarque que la majorité des textes et des réglementations sont des façons de développer et de réguler l'utilisation de l'infrastructure de réseau. Il s'agit surtout de l'espace aérien et des installations au sol (les pistes et les hangars). Le versant « infostructure » est peu présent, à l'exception des services au sol, qu'on peut assimiler aux services d'assistance en escale actuels.

---

<sup>45</sup> *Moniteur belge* du 11 octobre 1925.

### 3.3. Phase 3 (1944-1960) : Le régime de Chicago, la création de la Régie des voies aériennes et le début du monopole de la Sabena.

#### 3.3.1. Composants internationaux du régime

##### 3.3.1.1. La Convention de Chicago (7 décembre 1944)<sup>46</sup>

En 1944, la Convention de Chicago réunit, à l'initiative des Etats-Unis, 54 Etats, dont la Belgique. L'objectif est de parvenir à unifier un certain nombre de règles relatives à l'aviation qui, pendant la Deuxième guerre mondiale, a acquis une nouvelle dimension. L'idée est d'abroger les textes antérieurs : la Convention devient la seule norme juridique internationale en vigueur. D'après son préambule, la Convention se donnait pour objectif de (1) pacifier les relations entre Etats dans l'utilisation de l'espace aérien par l'aviation civile, (2) d'assurer un développement sûr et coordonné des services aériens et (3) de favoriser l'égalité d'accès et l'exploitation économique du transport aérien.

Le premier grand principe du texte est celui de la reconnaissance par les Etats de leur *souveraineté complète et exclusive* sur l'espace aérien au-dessus de leur territoire et eaux territoriales. Dès lors, tout passage dans les espaces aériens nationaux dépend d'une autorisation de l'Etat survolé ; et tout survol non autorisé constitue une atteinte à la souveraineté (Grard, 1995). A noter que la Convention ne s'adresse qu'aux aéronefs privés et non d'Etat.

Par rapport à la *sécurité* de l'exploitation du secteur aérien, le régime de Chicago poursuit dans la lignée de celui initié par la Convention de Paris de 1919. C'est l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI), fondée par la Convention, qui est chargée de régir les principes de sécurité et les développements techniques en cette matière, en définissant les normes, les bonnes pratiques, les règlements d'exploitation et les procédures ayant trait aux aéronefs, personnels navigants, infrastructures ou encore aux voies aériennes (règles de l'air). L'application de ces normes a force obligatoire auprès des Etats signataires.

Au niveau du transport aérien comme activité commerciale, la Convention de Chicago est perçue comme un relatif échec. La voie bilatérale s'impose, au dépend des défenseurs (principalement les Etats-Unis) de la voie libérale. Il faut néanmoins noter que la Convention introduit la distinction entre les vols aériens réguliers et les vols non réguliers, bien qu'elle ne mentionne aucune définition exacte de ces deux notions. Quoi qu'il en soit, la Convention autorise le survol et les escales d'aéronefs civils n'assurant pas un service régulier. Dans les faits, le secteur des vols charters est donc libéralisé. A contrario, « *aucun service aérien international régulier ne peut être exploité au-dessus ou à l'intérieur du territoire d'un Etat contractant, sauf permission spéciale ou toute autre autorisation dudit Etat et conformément aux conditions de cette permission ou autorisation* » (art. 6). C'est la voie protectionniste qui est choisie.

---

<sup>46</sup> Pour ce qui suit, on s'inspire du texte de P. Csikos (2010) pour le condenser. On renverra à ses propos pour le lecteur désirant d'éventuelles précisions sur la Convention de Chicago.

Un autre aspect important du rapport concerne les « libertés de l'air »<sup>47</sup>. Ces dernières sont définies dans deux accords complémentaires et parallèles à la Charte : (1) *l'Accord relatif au transit des services aériens internationaux* et (2) *l'Accord relatif au transport aérien international*. Le premier texte permet aux Etats signataires (la ratification de ces textes est indépendante de la ratification à la Convention) d'accorder un droit de passage mutuel à leurs aéronefs (première liberté) de même qu'une possibilité de faire des escales techniques pour autant qu'aucune activité commerciale ne soit réalisée à cette occasion (deuxième liberté). Le second texte n'est jamais entré en vigueur ; il visait à accorder aux Etats signataires les cinq premières libertés, constituant des droits de trafic relativement étendus. Ainsi, si les deux premières libertés font l'objet d'un accord multilatéral, les sept autres (cf. Annexe 2), qui concernent la définition des routes, des capacités ou encore des tarifs, font l'objet d'accords bilatéraux.

Ce régime bilatéral dans l'aviation civile commerciale est le dernier grand axe institué par la Convention de Chicago. Le modèle de ces accords bilatéraux entre Etats a été donné par les accords des Bermudes I et II signés entre les Etats-Unis et le Royaume-Uni respectivement en 1946 et 1977. Partant, l'accord bilatéral est généralement un accord technique liant les Etats contractants et dont la valeur en droit interne dépend entièrement des systèmes juridiques nationaux. Généralement, la plupart de ces accords sont composés de trois grandes parties : (1) une partie comprenant les principales normes définies dans la Convention de Chicago, (2) une deuxième partie présentant les clauses de droits de trafic accordés, les routes concernées, les points de dessertes de même que les itinéraires définis et (3) une troisième partie définissant les clauses de capacité, de fixation des tarifs et des principes d'arbitrage des conflits éventuels. A noter que les principaux points d'achoppement de la négociation portent en général sur la désignation du ou des transporteurs aériens concernés, les droits de trafic touchés, la réglementation des capacités, la détermination des routes aériennes et la fixation des tarifs (Bourqui, 2006).

### 3.3.1.2. Transformation de l'IATA

En 1945 à La Havane, l'*International Air Transport Association (IATA)* va succéder à l'ancienne *International Air Traffic Association (IATA)*. Ce changement de nom va marquer l'élargissement des fonctions de l'organisation représentant les principales compagnies aériennes. La nouvelle IATA va représenter pour les opérateurs aériens l'équivalent de l'OACI pour les Etats (J. Naveau, Godfroid, M., Frühling, P., 2006), tant en termes d'instance de définition de normes sécuritaires mais aussi opérationnelles, qu'en termes de coordinateur du trafic international. En effet, elle va, au fil des ans, revêtir plusieurs rôles. Au niveau des relations avec les Etats, de nombreux accords bilatéraux vont lui confier la gestion et la définition des tarifs et des horaires au sein de conférences organisées en son sein. L'IATA est aussi à l'origine de la nomenclature des aéroports au niveau mondial (e.g. GVA pour l'aéroport de Genève, CDG pour celui de Paris Roissy, etc.), fait office de chambre de compensation pour les compagnies, et est à la base d'un ensemble de procédures ayant trait à la logistique du transport aérien tant au niveau du transport de passager que du fret (e.g. définition du format standard du billet d'avion et

<sup>47</sup> Les libertés de l'air sont toutes définies à l'Annexe 2.

actuellement du billet électronique). Enfin il s'agit d'une instance de lobbying des compagnies aériennes au niveau mondial<sup>48</sup>.

### 3.3.2. Composants nationaux du régime

Plus encore que la Première, la Seconde guerre mondiale a révélé au monde l'importance de l'aviation. C'est pour cette raison que la Convention multilatérale de Chicago a été organisée, avant même la fin du conflit. Il convient de mentionner ici la position belge au sein du débat international. Tout comme au début du siècle, deux positions s'affrontent : les Etats-Unis d'une part, défendant la liberté de l'air ; le Royaume-Uni d'autre part, qui veut rendre *universel* le régime de Paris de protection et de régulation du transport aérien international. La Belgique soutient ce deuxième camp car elle se méfie de la position américaine : la liberté de l'air serait la voie qui permettrait la domination de l'aéronautique mondiale par l'industrie américaine, largement en avance sur tous ses concurrents. Elle opte pour la poursuite de la *voie protectionniste* afin d'éviter une concurrence qui anéantirait de fait l'industrie aéronautique belge.

En 1945, le gouvernement décide d'accorder à plusieurs pays les quatre premières libertés (sous condition de réciprocité), mais en principe il ne conclura pas de convention internationale concédant la cinquième liberté (cf. Annexe 2) (Vanthemsche, 2002, p. 108). Plusieurs arguments motivent cette position. D'une part, la position géographique centrale de la Belgique sur le continent européen serait favorable aux compagnies étrangères et des liaisons étrangères pourraient doubler les liaisons de la Sabena. D'autre part, la petitesse territoriale de la Belgique limite également la « réserve » de liaisons internes, ce qui rend la défense des liaisons internationales encore plus cruciale. Enfin, l'Etat désire garder le contrôle et l'exclusivité de l'exploitation de la ligne Belgique-Congo. Si cette politique semble porter ses fruits au sortir immédiat de la guerre, il faut noter que quinze ans plus tard, la Belgique détient « un portefeuille de droits aéronautiques assez restreint ». A la longue, les Etats désireux d'élargir leurs relations aériennes avec la Belgique ont fait de la rétorsion vis-à-vis de sa position trop protectionniste, et n'ont pas prolongé ou élargi leur relations aériennes bilatérales (Vanthemsche, 2002, pp. 109-110). Le nombre de destinations internationales (potentielles ou effectives) de la Sabena s'en trouve affaibli.

Cette troisième phase, et l'importance de la dimension internationale que prend le secteur en témoigne, marque l'essor fracassant de l'aviation, ce qui s'observe en Belgique. Car du côté de l'exploitation commerciale, d'autres compagnies voient le jour en Belgique. La Sobelair (Société belge de transports aériens) est créée par des anciens navigants et concurrence la Sabena en opérant des liaisons « charter », notamment vers l'est du Congo à des tarifs favorables. Elle sera absorbée par la Sabena en 1949 et en deviendra la filiale charter. En 1948, Air Congo concurrence la Sabena sur des liaisons congolaises intérieures (Vanthemsche, 2002, pp. 116-117). Du côté des infrastructures, l'aérodrome de Haren-Evere d'avant guerre est remplacé par celui de Melsbroek par l'occupant allemand, et est progressivement ouvert au trafic au sortir de la guerre, entre 1945 et 1949. L'aérogare de ce dernier devient rapidement trop petite, et est remplacée par une infrastructure construite en

---

<sup>48</sup> On reprend ici les propos de Csikos (2010).

face, sur la commune avoisinante de Zaventem, et qui sera mise en service en 1958 (Vanthemsche, 2002, p. 114) ; les pistes, elles, sont conservées.

Ces observations mènent à un constat plus politique : le développement d'une industrie aéronautique nationale devient, à cette époque, un *enjeu économique* de premier plan. Et le développement d'un réseau aérien performant est une des conditions de la réussite économique. On pressentait cet essor dès la fin des années 1930 déjà. Les stratégies et les législations nationales doivent se « mettre à jour ». C'est en tout cas vrai pour la Belgique. Dès 1935, le Parlement a pris l'initiative de réviser la loi de 1919 qui n'était plus en mesure de répondre aux développements déjà importants du secteur, notamment en termes de sécurité. Un projet de loi est donc déposé dès janvier 1935 et fait l'objet de plusieurs discussions jusque 1937, lorsqu'elle est adoptée<sup>49</sup>. Cette nouvelle loi portant révision de la loi du 16 novembre 1919 relative à la réglementation de la navigation aérienne n'entrera cependant en vigueur que dix-sept ans plus tard, par la publication de l'arrêté royal du 15 mars 1954<sup>50</sup>. Le schéma est essentiellement le même que celui initié en 1919 : une loi cadre suivie d'arrêtés-royaux. Ces deux textes constituent donc des adaptations législatives, nécessaires du fait du développement important du secteur aérien - entendu de l'aviation commerciale. Deux autres textes législatifs importants jalonnent cette deuxième phase de régulation : la création de la *Régie des Voies Aériennes* (RVA) par l'arrêté-loi du 20 novembre 1946<sup>51</sup> et la loi du 6 avril 1949 sur la Sabena<sup>52</sup>. Par le premier, la propriété formelle des infrastructures du réseau est transférée à la RVA ; elle aura la lourde tâche de l'indispensable et urgente modernisation de l'aéroport de Bruxelles. Par le second, le transport aérien régulier, pour lequel la Sabena jouissait d'un monopole de fait, va désormais lui être *légalement* accordé.

### 3.3.3. Analyse en termes de régulation par les droits de propriété, de disposition et d'usages

Droits de propriété formelle : l'Etat conserve la souveraineté sur l'espace aérien – et donc la propriété de la ressource (infrastructure). La loi du 27 juin 1937 et l'arrêté royal du 15 mars 1954 confirment cette configuration. Néanmoins, un changement majeur s'opère quant à la structure de propriété des infrastructures au sol (aéroports publics, etc.) : la propriété formelle est transférée à la RVA par arrêté-loi du 20 novembre 1946 ; l'Etat cède tous les biens meubles et immeubles liés aux fonctions d'exploitation et d'entretien des aéroports et aux fonctions de sécurité de la navigation aérienne (infrastructure).

Droits de disposition : En tant que propriétaire, la RVA dispose entièrement des installations. Cela étant, la tutelle du Ministre étant complète sur la Régie, on peut supposer que les pouvoirs exécutif et législatif aient un mot à dire si la RVA désirait vendre ou louer ces infrastructures (ce qui sera confirmé en 1986, lorsqu'une loi autorisera la RVA à s'associer pour assurer la gestion de l'aéroport de Bruxelles-National ; elle semble donc disposer entièrement mais aussi exclusivement de ces propriétés).

<sup>49</sup> Loi du 27 juin 1937 portant révision de la loi du 26 novembre 1919 relative à la réglementation de la navigation aérienne, *Moniteur belge* du 26 juillet 1937.

<sup>50</sup> Arrêté royal du 15 mars 1954 réglementant la navigation aérienne, *Moniteur belge* du 26 mars 1954.

<sup>51</sup> Arrêté-loi du 20 novembre 1946 créant la Régie des voies aériennes, *Moniteur belge* du 28 novembre 1946.

<sup>52</sup> Loi du 6 avril 1949 autorisant la Sabena à augmenter son capital et à modifier ses statuts, *Moniteur belge* du 21 avril 1949.

Droits d'usage : l'Etat propriétaire de la ressource fixe les conditions d'usages des opérateurs. Pour les transports *irréguliers*, le Ministre accorde des autorisations générales ou spéciales, au cas par cas, selon les demandes, et selon ses conditions. Par le vote des statuts de la Sabena et l'octroi d'une concession exclusive pour les services aériens réguliers, l'Etat (pouvoir législatif) octroi des droits d'usage exclusifs à la Sabena sur les liaisons régulières : nulle autre compagnie ne peut exploiter les lignes aériennes régulières au départ de la Belgique. Il s'agit donc d'un usage exclusif – en quantité illimitée selon les capacités.

Le système de paiement pour l'accès aux infrastructures est maintenu quel que soit l'opérateur (Sabena ou autre). L'accès des aéronefs étrangers est soumis à l'autorisation du Ministre, mais leur circulation dépend plus généralement des accords bilatéraux conclus par la Belgique avec les pays tiers.

### 3.3.4. Analyse en termes de régulation par les politiques publiques

Par rapport à la deuxième phase de régulation, quels sont les changements et/ou les nouveautés qui sont apparus dans le *policy design* de cette troisième phase de régulation ?

Il faut tout d'abord souligner la relative continuité par rapport aux cadres généraux initiés dès 1919. Assez curieusement, on se trouve face à un contexte similaire et aux mêmes types de développement : un conflit mondial, une grande conférence internationale – de portée universelle cette fois – une grande avancée technologique et de nouvelles possibilités pour le secteur. Ainsi, si la Convention de Chicago est de portée et d'ambition nettement plus importante que la Convention de Paris, le principe central reste le même : la souveraineté nationale sur l'espace aérien (infrastructure) et la conclusion de traités bilatéraux entre les Etats, sur le modèle des Bermudes (cf. *supra*).

En termes de composants nationaux, les deux textes législatifs qui entrent dans ce cadre général « imposé » au delà de l'Etat, sont la loi du 27 juin 1937<sup>53</sup> et l'arrêté royal du 15 mars 1954<sup>54</sup>. Ces deux textes marquent tout d'abord la continuité du régime par rapport à la phase précédente : affirmation de la souveraineté de l'Etat et réglementation de la navigation aérienne. Le Ministre conserve ses prérogatives, les conditions d'autorisation à la circulation des aéronefs sont sensiblement les mêmes qu'avant la guerre, même si elles s'amplifient et entrent dans davantage de détails. Un *objectif* fait cependant son apparition bien plus nettement que lors de la phase 2. En effet, ces deux textes mentionnent très explicitement que la réglementation est là autant pour assurer la *sécurité de la circulation aérienne* que pour affirmer la souveraineté de l'Etat sur l'espace aérien national. Selon nous, il s'agit ici du premier changement important ; le secteur a subi un développement et une expansion si intenses que la garantie de la sécurité devient une réelle priorité.

Outre cet objectif sécuritaire, le *policy design* intègre aussi une façon nouvelle d'aborder l'objectif de *développement du secteur*. L'analyse des intentions à l'origine de la création de la Régie des voies aériennes (RVA) démontre en effet que les pouvoirs publics sont sensibles au rôle que joue désormais l'aéronautique dans le développement économique du

<sup>53</sup> *Moniteur belge* du 26 juillet 1937.

<sup>54</sup> *Moniteur belge* du 26 mars 1954.



pays. Le préambule adressé au Régent de l'arrêté-loi du 20 novembre 1946 créant la RVA commence d'ailleurs en ces termes : « *Les transports aériens prennent une importance de plus en plus considérable dans l'économie générale d'un pays [...] les pays qui dans ce domaine n'adopteront pas une politique hardie en pâtiront* »<sup>55</sup>. L'objectif de développement du secteur s'inscrit donc dans un *objectif plus large de défense des intérêts économiques* de la Belgique. La RVA est ainsi créée pour parfaire le réseau de communication du pays en lui donnant un *réseau d'aéroports* adaptés aux besoins les plus récents de la navigation aérienne (infrastructure). La création de la RVA est l'enclenchement d'une politique aéronautique concernée par les *aspects économiques périphériques* au développement du secteur (par ex. la facilitation des relations commerciales internationales ou la présence de ressortissants nationaux au Congo).

En termes d'*instruments*, l'Etat agit de façon combinatoire. Par rapport à la dimension sécuritaire, il est clair que la réglementation est complétée, renforcée, adaptée. Le caractère complet et ample dans leur portée de la loi de 1937 et de l'arrêté royal de mars 1954 en témoigne. Les *prescriptions*, *interdictions*, et *sanctions* véhiculées par ces textes s'adressent encore plus nettement au *personnel navigant*, principalement les commandants de bord, et aux exploitants d'aéronefs que lors de la phase précédente. A cet égard, il faut noter la montée en précision des obligations auxquelles doivent répondre les commandants de bord et les pilotes. C'est à eux que s'adressent les sanctions pénales et administratives en cas de non respect de la réglementation.

Par rapport à l'objectif « économique », les pouvoirs publics usent, par la création de la RVA, d'une modalité de régulation centrée sur la *fourniture directe de biens et services*. En effet, la RVA est chargée de l'exploitation, de la construction, de l'aménagement des aéroports (infrastructure), mais aussi de la sécurité de la navigation aérienne (infostructure); elle fournit donc un service aux utilisateurs du réseau. Par ailleurs, les instruments incitatifs persistent (modalité de régulation 1) : tout d'abord, la RVA dispose de fonds publics et bénéficie d'exemptions fiscales ; ensuite, elle est autorisée à percevoir les redevances qui lui permettent d'assurer le fonctionnement de ses activités. Il s'agit donc d'un support nécessaire pour mener à bien l'objectif politique : ces paiements permettent à la RVA d'assurer ses fonctions. Et le déploiement du réseau aéroportuaire qui s'en suivrait permettra d'attirer les compagnies de pays étrangers (nouveau groupe cible) et de dynamiser l'économie nationale. A noter que cette modalité incitative est également reconduite par la participation publique à la forte augmentation du capital de la Sabena : il passe de BEF 20 millions à BEF 300 millions. On donne donc des moyens bien plus importants à la société pour qu'elle puisse réaliser ses activités.

Par ailleurs, la stratégie vis-à-vis de la Sabena prend également une autre tournure, qui témoigne également d'un changement de régime. En effet, par l'approbation des statuts, le Parlement avalise *légalement* le monopole accordé à la société pour le *transport régulier*. D'un monopole de fait on passe à un monopole légal. On l'a vu, il s'agissait de ne surtout pas faire subir à la Sabena la concurrence des compagnies étrangères ; point de raison de disperser les opérateurs au niveau national non plus et de susciter une concurrence

<sup>55</sup> *Moniteur belge* du 28 novembre 1946.

interne. La question de la concurrence – ou de la non-concurrence – apparaît donc et est reliée à celle de la survie de la compagnie nationale, porte drapeau du pays à l'étranger. Cette stratégie de monopole entend aussi garantir à la Sabena un avenir plus certain – entendu que, du même coup, la santé du secteur en général puisse aussi profiter de cette stratégie et s'attendre à un avenir et à un déploiement « assurés ».

Cela étant, ce monopole accordé révèle un autre facteur de changement dans le *policy design*, car il témoigne d'une spécification plus nette des groupes cible. De fait, la différenciation entre les services aériens *réguliers* et *irréguliers* apparaît pour la première fois et introduit une nouvelle dimension de catégorisation des groupes cible. A nouveau, il faut en trouver l'origine dans la convention internationale de Chicago. L'action publique semble peu à peu se « complexifier ». L'hypothèse causale du *policy design* de cette troisième phase reste cependant similaire à celle de la deuxième : une politique aérienne protectionniste permettra à l'aéronautique belge de se développer et à faire profiter à l'économie du pays les possibilités qu'elle offre. Cette dimension économique témoigne d'un élargissement de la vision politique du secteur, qui doit être rattaché aux autres domaines d'activités de la société.

### **3.3.5. Impacts sur les 8 fonctions de régulation**

Fonction 1 – *gestion physique et exploitation du réseau* : cette deuxième phase de régulation impacte fortement la première fonction. En effet, les tâches de gestion du réseau, principalement des *infrastructures* (aéroports et leurs dépendances, équipements de sécurité) sont confiées à la RVA par l'arrêté-loi du 20 novembre 1946. Elle est chargée, dans l'intérêt général et avec application des méthodes industrielles et commerciales, de l'exploitation, de l'entretien et de l'aménagement des aéroports et leurs dépendances. L'Administration de l'aéronautique est donc allégée de ces tâches. Un comité consultatif est créé qui donne des avis sur le programme d'activités de la RVA. La régie est également chargée du contrôle de la sécurité de la navigation aérienne (infostructure).

Fonction 2 – *définition des conditions d'accès et d'usage* : en termes d'organisation et d'autorisation, l'usage et l'accès du réseau sont régulés de la même façon qu'à la phase précédente. Le régime de Chicago, centré sur les accords bilatéraux, sert de cadre aux réglementations nationales. Les composants internationaux influent sur les composants nationaux : ce sont la loi du 27 juin 1937 et l'arrêté royal du 15 mars 1954 qui fixent les conditions d'usage et d'accès du réseau conformément à la Convention internationale. Les règles quant à l'immatriculation, le certificat de navigabilité, le livre de bord, les brevets et certificats du personnel navigant sont appliqués et conditionnent l'accès des aéronefs à l'espace aérien. C'est toujours le Ministre qui accorde l'accès à l'espace aérien et, par ricochet, aux infrastructures belges. Distinction est désormais faite entre les liaisons régulières et irrégulières : pour ces dernières, aucune autorisation ne sera donnée à des exploitants étrangers (clause de nationalité). L'accès et l'usage des installations au sol sont également soumis au paiement de redevances à la RVA. Enfin, le Roi (par arrêté délibéré en conseil des ministres) peut interdire le survol de tout ou partie du territoire national et ce tant aux aéronefs nationaux qu'aux aéronefs étrangers.

Fonction 3 – définition du statut légal des opérateurs et des propriétaires du réseau : en termes de propriété, on a vu que l'Etat conserve sa souveraineté sur l'espace aérien. Quant aux infrastructures de réseau, il faut noter le transfert de la propriété formelle sur les infrastructures au sol, de l'Etat vers la *Régie des voies aériennes*, organisme doté de la personnalité civile. Les actes de la régie sont réputés commerciaux ; quoique aucun monopole ne lui soit réservé, elle centralise la totalité des activités aéroportuaires. Du côté des opérateurs, les pouvoirs publics participent toujours à hauteur de 50% au capital de la Sabena, société anonyme mixte de droit public. Le caractère mixte de la société belge est donc reconduit par les nouveaux statuts approuvés par la loi du 6 avril 1949.

Fonction 4 – définition des règles de concurrence : en termes de concurrence, il faut observer un changement important dans la définition des règles. En effet, si avant la Seconde guerre mondiale la Sabena jouissait d'une certaine forme de monopole de fait, ce *monopole* lui est désormais accordé par la loi (dans les statuts) pour les *transports réguliers* des personnes, des objets postaux, des marchandises, en territoire belge, tant en service intérieur et sur la liaison Belgique-Congo qu'en service international. Les liaisons irrégulières, elles, sont soumises à l'autorisation du Ministre et ne sont ouvertes qu'à des personnes physiques ou morales de nationalité belge. Les compagnies étrangères assurant des liaisons régulières avec la Belgique sont désignées par leur Etat par les accords bilatéraux que la Belgique conclut avec eux.

En termes de concurrence, le rôle de l'IATA, en tant que coordinatrice des tarifs, limite la concurrence sur les prix entre les compagnies, limitant la compétition internationale à la qualité des services fournis entre les compagnies nationales qui font l'objet de la concession bilatérale.

Fonction 5 – définition des OSP : à cette époque, il n'est pas encore explicitement question d'obligations de service public mais il est mis en place des *conventions-cahiers*. Ces dernières mentionnent les charges que la Sabena doit respecter pour la concession qui lui est accordée en service intérieur. Ces conventions-cahiers sont établies d'un commun accord avec le Ministre ayant l'aéronautique dans ses attributions. Concernant la concession dans les colonies, la convention est établie avec le ministre des Colonies. Pour le service sur les lignes entre la Belgique et les colonies, la convention est conclue avec le Ministre ayant l'aéronautique dans ses attributions et le ministre des Colonies.

Fonction 8 – interconnexion aux autres réseaux : conformément aux prescriptions imposées par la Convention de Chicago, les liaisons internationales entre la Belgique et des pays tiers sont réglées par les *accords bilatéraux* que la Belgique signe avec ces pays. Comme on l'a vu, la Belgique accorde généralement les quatre premières libertés lorsqu'elle conclut de tels accords. Néanmoins, les connexions internationales de la Belgique sont « pauvres » en raison de son attitude protectionniste (cf. supra). Les normes OACI, notamment en termes de sécurité de la navigation aérienne ou de règles d'immatriculation permettent une *coordination internationale* plus forte et rendent le système international de transport aérien plus cohérent. L'administration de l'aéronautique assure que ces réglementations internationales soient respectées en Belgique.

Les fonctions 6 et 7 ne sont pas assurées lors de cette phase.

### 3.3.6. Analyse en termes d'impacts sur la configuration des acteurs

La configuration des acteurs de cette deuxième phase de régulation répond aux objectifs définis plus haut. Notons tout d'abord que le Ministre ayant en charge l'aéronautique (Ministre des Communications) conserve le pouvoir d'autoriser l'exploitation des liaisons irrégulières, et donc l'accès au réseau. Il lui est ajouté la tutelle complète sur la RVA, qu'il est chargé de gérer. Le gouvernement conserve son rôle de réglementation, via les arrêtés royaux. Mais un changement majeur intervient avec la création de la RVA. Un nouvel acteur apparaît et donne à l'Etat les moyens de parvenir à ses objectifs.

Tout d'abord, il faut relever que les prérogatives de l'Administration de l'aéronautique, qui assurait la plupart des activités ayant trait à l'aéronautique (cf. supra), sont de ce fait allégées et modifiées. A partir de 1946, elle ne s'occupera plus de gestion concrète mais exclusivement de régulation : édicter la réglementation, fournir les licences, les immatriculations, etc. C'est la RVA qui reprend à sa charge, dans l'intérêt général et avec application des méthodes industrielles et commerciales, tout ce qui concerne la gestion et l'organisation des infrastructures aéroportuaires et de sécurité. Les tâches de la sécurité de la navigation aérienne lui sont également confiées (infostructure). Par la création de la RVA, le gouvernement a eu le souci de créer un organisme unique autonome, étroitement soumis à l'Etat et disposant des pouvoirs nécessaires pour agir efficacement, mais qui fonctionne, vis-à-vis des tiers, dans le cadre du droit commercial. Tous les aérodromes publics (créés par l'Etat, les provinces ou les communes) sont dorénavant gérés par des agents de la RVA. A noter qu'à l'exception du Directeur général qui est nommé par le Roi, tous les fonctionnaires de la Régie sont nommés et révoqués par le Ministre.

Par ailleurs, il est créé deux comités. Premièrement, le *comité de sécurité*, qui a un droit illimité de contrôle et de surveillance en vue d'assurer la stricte observance des lois, arrêtés et règlements en matière de navigation aérienne ; il assiste donc l'administration pour cette fonction, mais avec la perspective de la sécurité. Ce comité renvoie donc directement aux objectifs que nous avons définis plus haut. Deuxièmement, un *comité consultatif* est créé au sein de la RVA – il n'y a pas de conseil d'administration - qui a pour mission d'assister le Ministre. Il doit donner son avis sur différents sujets comme le programme des activités de la régie, les opérations immobilières, les budgets, les emprunts ou le statut du personnel, mais aussi instruire toute affaire ou donner son avis sur toute question que lui soumet le Ministre, faire toute suggestion au Ministre ayant trait aux modifications éventuelles de l'objet de la RVA. Le comité est composé de dix-neuf membres : deux représentants de l'aéronautique civile, deux représentants du ministre de la défense nationale, deux conseillers du ministre ayant l'Enregistrement et Domaine et la Trésorerie dans ses attributions, un représentant du ministre du budget, cinq représentants des grandes agglomérations, deux conseillers choisis après consultation des transporteurs aériens et cinq conseillers choisis après consultations des organisations syndicales les plus représentatives du personnel.

### 3.3.7. Commentaire de la phase 3

Cette troisième phase marque un moment charnière dans la régulation du secteur aérien. En effet, le cadre posé au lendemain de la Seconde guerre mondiale est toujours celui qui est

en vigueur aujourd'hui (Convention de Chicago, loi du 27 juin 1937, arrêté royal du 15 mars 1954). En termes strictement législatifs, même si ces textes subissent des modifications et des amendements régulièrement, la structure est toujours d'actualité.

En termes organisationnels, la mise en place de la RVA est un élément essentiel : elle sera active et conservera ses fonctions jusqu'au début des années 1990. Le secteur ne connaîtra pas de grandes évolutions *sur le plan national* avant le début de la libéralisation européenne.

### 3.4. Phase 4 (1960-1989) : Développement et croissance du secteur et première initiatives européennes

#### 3.4.1. Composants internationaux du régime

Les composants internationaux du régime ne changent pas au cours de cette phase : la Convention de Chicago est toujours en vigueur. Il faut cependant mentionner que l'échelon international est marqué par l'« Airline Deregulation Act » adopté par les Etats-Unis en 1978. Cette décision, même si elle ne concerne que le marché intérieur américain, « *va constituer un coup d'éclat dans le monde du transport aérien* » (Csikos, 2010). Il s'agit de la libéralisation et de la dérégulation du plus grand marché intérieur du monde. Le *Civil Aeronautics Board* (CAB) perd tous ses pouvoirs de régulateur et de planificateur du marché<sup>56</sup>.

En termes d'impact, il faut d'abord constater une évolution au sein même du marché intérieur américain. Les plus grands opérateurs sortent renforcés de ce *deregulation act*, et se sont réorganisés selon le concept de *hub and spoke*. Cette réorganisation provoque une « *séparation officieuse du marché en grandes régions* », dominées par l'une ou l'autre des grandes compagnies (Csikos, 2010). Pour Grard (1995, p. 98), la « *liberté rendue au marché, après avoir provoqué un décloisonnement de l'exploitation, a engendré un recloisonnement du fait de la constitution de positions dominantes* ». Quoiqu'il en soit, il faut remarquer davantage la suite que donnent les Etats-Unis à cette politique avant tout intérieure. En effet, ces derniers décident d'entreprendre une politique de pression au niveau international. En témoigne l'« International Air Transportation Competition Act » voté par le Congrès américain le 15 février 1980. Par ce texte, les Etats-Unis désirent exporter leurs velléités de libéralisation à l'extérieur de leurs frontières au sein d'accords bilatéraux nouveaux, les accords « *open skies* ». Ils tentent donc d'imposer un *nouveau régime bilatéral* en cherchant à prôner la dérèglementation au niveau international. D'ailleurs, de nombreux pays cèdent (dont la Belgique) et négocient de nouveaux accords, d'esprit plus libéral (Merlin, 2002, p. 59). Ainsi, la « *stratégie [américaine] est extrêmement offensive à la fois à l'égard des Etats tiers et de l'IATA, en dénonçant les accords bilatéraux avec les premiers, et en menaçant d'une attaque en justice la seconde en vue de lui faire perdre son rôle de coordinatrice tarifaire* » (Csikos, 2010).

La conséquence directe de cette politique américaine constitue l'aménagement des accords bilatéraux à partir du début des années 1980, qui prennent une connotation plus libérale en permettant une certaine liberté d'entreprendre aux compagnies aériennes. A partir de cette période, les négociations sont davantage engagées dans l'objectif de mener à la libération

<sup>56</sup> Plusieurs éléments sont à mentionner concernant cette dérégulation. Tout d'abord, la dérégulation américaine entraîne la suppression du CAB, en 1985, qui, depuis 1938, attribuait les droits de trafic, contrôlait les tarifs, allouait des subventions à l'exploitation, définissait les normes de qualité etc. ; ses compétences en matière de contrôle de conditions de concurrence sont transférées au Département des Transport. Ensuite, l'*Airline Deregulation Act* libéralise les droits de trafic et les tarifs sur les vols intérieurs, et consacre la Federal Aviation Administration en tant que seule agence de régulation en charge de la sécurité. De plus, toutes les formes de subventions sont supprimées. Enfin, la dérégulation américaine supprime les accords tarifaires entre compagnies, établit les modalités de reprise et de fusion des compagnies selon les règles de la concurrence, et garantit le principe de libre entrée et libre sortie du (Csikos 2010).

des droits de trafic, à l'introduction de tarifs novateurs, à la multidésignation etc. Pour Grard (1995, p. 102), le régime international de bilatéralisme passe à celui du « néobilatéralisme » qui rime avec néolibéralisme.

### 3.4.2. Composants européens du régime

#### 3.4.2.1. La Commission (aujourd'hui Conférence) européenne de l'aviation civile (CEAC)

La CEAC est une des trois commissions régionales aujourd'hui actives dans le monde, mais c'est elle qui, à l'heure actuelle, présente la forme la plus élaborée, principalement du fait qu'elle couvre une des régions où le trafic est le plus dense (Grard, 1995, p. 22)<sup>57</sup>. La création de cette Commission s'inscrit dans le contexte spécifique de la fin des années 1950, lorsque la perspective de la création d'une possible entité paneuropéenne d'exploitation des services aériens fait débat. Ce projet baptisé Europair puis Air Union rassemble dès 1957 les dirigeants d'Air France et de la Sabena, auxquels se rallient rapidement ceux de la Lufthansa, Alitalia et KLM. Cette entité formerait un consortium (et non une fusion complète entre les compagnies) qui mettrait tout de même fin à la concurrence entre ces compagnies (Vanthemsche, 2002, pp. 147-149). Si ce projet Air Union n'aboutit pas, c'est néanmoins dans ce contexte particulier que la CEAC a été créée, en 1954, à l'initiative de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe. Elle a son siège à Paris et comporte aujourd'hui 33 Etats membres (J. Naveau, Godfroid, M., Frühling, P., 2006, p. 78).

La CEAC est une instance *consultative* : elle « agit par voie de résolution et de recommandations adressées aux Etats membres, qui conservent la liberté de les intégrer dans leur ordre juridique » (Grard, 1995, p. 22). Lorsqu'elles sont adoptées à large majorité en session plénière, ces résolutions produisent des effets juridiques non négligeables à l'échelle nationale. Concrètement, la CEAC a la mission d'harmoniser les politiques économiques et techniques dans le domaine de l'aviation civile ; Grard (1995) note qu'il faut séparer son bilan en deux. Sur le plan de la *navigation aérienne*, la CEAC s'est employée à atténuer les conséquences de la division du continent européen. Elle a ainsi formulé et arrêté de nombreux standards de facilitation (réduction des obstacles à la circulation physique des passagers, du fret et de la poste), qui ont largement été intégrés dans l'ordre juridique des Etats. Depuis le début des années 1980, la Conférence travaille également à la coordination du contrôle aérien (Grard, 1995). Sur les *questions économiques et commerciales*, la CEAC a été à l'initiative de plusieurs accords internationaux au cours de cette quatrième phase :

- l'accord multilatéral sur les droits commerciaux pour les transports aériens non réguliers en Europe, du 30 avril 1956, qui libéralisait les vols non réguliers entre les Etats signataires, dans certaines conditions ;
- le mémorandum d'Entente au sujet des prix pratiqués sur les services transatlantiques pour passagers signé entre certains Etats membres de la CEAC et

<sup>57</sup> Les deux autres commissions aériennes régionales sont la Commission africaine de l'aviation civile (CAFAC) pour l'Afrique, créée en 1969, et la CLAC pour l'Amérique latine, créée en 1973.

les Etats-Unis, le 2 mai 1982. Ce texte tendait à libéraliser et à uniformiser les clauses tarifaires entre Etats signataires et introduit la notion de zone de flexibilité<sup>58</sup> ;

- les *accords-cadre* CEAC de 1986-1987, qui avançaient un modèle européen d'harmonisation des normes et de libéralisation de la concurrence intra-européenne ;
- les *Joint Aviation Authorities* (JAA) qui ont élaboré des arrangements pour coopérer au développement et à la mise en œuvre de règles communes (code JAR- *Joint Aviation Requirements*), dont la réglementation communautaire et les réglementations nationales s'inspireront ;

Aujourd'hui, la CEAC s'emploie essentiellement à travailler à l'harmonisation des pratiques et des politiques dans le domaine de l'aviation au sein de ses Etats membres ainsi qu'à promouvoir un rapprochement sur des questions de politique entre ses Etats membres et d'autres régions du monde (Site CEAC, 2010). En effet, il semble que depuis 1987, la CEAC revienne exclusivement à un rôle de réflexion, de concepteur, laissant à la Commission européenne le soin de définir la réglementation européenne du secteur aérien. Elle a donc un rôle d'initiative et de préparation, et non de pouvoir décisionnel (Grard, 1995; J. Naveau, Godfroid, M., Frühling, P., 2006).

#### **3.4.2.2. Eurocontrol – Organisation européenne pour la sécurité de la navigation aérienne**

Le 13 décembre 1960, la Convention internationale relative à la coopération pour la sécurité de la navigation aérienne est signée par les représentants de la Belgique, de la France, des Pays-Bas, du Royaume-Uni, de l'Allemagne et du Luxembourg. La Convention est entrée en vigueur le premier mars 1963, créant du même coup Eurocontrol. Par la création d'Eurocontrol, l'objectif est d'avoir une organisation qui serait entièrement responsable de l'espace aérien supérieur (au dessus de 25000 pieds) en Europe. Le siège de l'agence est situé à Bruxelles et elle possède, dans chaque Etat contractant, la personnalité juridique dans la mesure la plus large permise par la loi nationale de l'Etat en question. Elle est aujourd'hui composée de 38 Etats membres (J. Naveau, Godfroid, M., Frühling, P., 2006, p. 70).

Selon un avis de la Cour de justice des Communautés européennes du 19 janvier 1994, la nature des activités d'Eurocontrol se rattache à *l'exercice de prérogatives relatives au contrôle et à la police de l'espace aérien*. Il s'agit donc de prérogatives de puissance publique qui ne présentent pas de caractère économique. Selon les conventions initiales, Eurocontrol a pour rôle de *renforcer la coopération dans le domaine de la navigation aérienne et d'organiser en commun les services de contrôle de la circulation aérienne* dans les espaces aériens supérieurs des Etats contractants (articles 1<sup>o</sup>, 1 et 38). Par ailleurs, les Etats contractants peuvent demander que les services de contrôle de la navigation aérienne dans leur espace inférieur soient confiés à l'Organisation (J. Naveau, Godfroid, M., Frühling, P., 2006, p. 71).

---

<sup>58</sup> « Les zones de flexibilité sont des zones de prix spécifiés, définies par un pourcentage au-dessus et en-dessous d'un tarif de référence, à l'intérieur desquelles les parties s'engagent à s'abstenir de désapprouver les tarifs soumis qui répondent aux conditions du Mémoire, sauf situations abusives » (J. Naveau, Godfroid, M., Frühling, P., 2006, p. 79).



En 1971, il a été introduit le système des redevances de route. Eurocontrol se voit alors confié une nouvelle tâche : la perception, pour le compte des Etats membres et, sur demande et en vertu d'un accord bilatéral, pour le compte d'Etat tiers, des *redevances de route*, que l'agence reverse ensuite intégralement aux Etats.

En 1981, un protocole d'amendements a été signé et a modifié largement la compétence de l'Organisation. En effet, cette compétence n'est plus de droit, même sur l'espace aérien supérieur, mais s'exerce *à la demande des Etats contractants* (article 2, 2b). Par ailleurs, ses responsabilités sont accrues en ce qui concerne la planification, la coordination et les promotions de la politique de programmes entre les Etats membres. De plus, Eurocontrol est chargée de l'analyse des objectifs d'amélioration de la navigation aérienne en Europe. Seul le centre de contrôle de Maastricht reste la propriété de l'Organisation et sous sa gestion<sup>59</sup>.

Actuellement, trois tâches constituent l'essentiel des activités exercées par Eurocontrol :

- la *recherche, la planification, la coordination des politiques nationales* et la formation des personnels
- *percevoir les redevances de route* pour le compte des Etats. Eurocontrol détermine la formule commune sur base de laquelle, conformément aux orientations définies par l'OACI, sont calculées les redevances. Cette formule prend en compte le poids de l'avion et la distance parcourue auxquels est appliqué un taux unitaire fixé par chacun des Etats.
- exercer une *activité opérationnelle* de contrôle de la navigation aérienne, à la demande des Etats contractants. Dans un tel cas, Eurocontrol dispose de prérogatives et de pouvoirs de coercition dérogatoires au droit commun. Elle veille au respect des accords internationaux et des réglementations nationales relatifs à l'accès, au survol et à la sécurité du territoire des Etats concernés. C'est le cas pour les pays du Benelux et la partie nord de la République Fédérale d'Allemagne.

Aujourd'hui, dans le cadre des règlements du Ciel unique européen (2004), Eurocontrol est appelée à collaborer étroitement avec l'Union européenne et ses Etats membres dans le cadre de l'élaboration des normes et d'une politique communautaire de la gestion du trafic aérien. A terme, ceci devrait avoir pour conséquence une réforme d'Eurocontrol. La CE est devenue membre d'Eurocontrol en 2002 et est liée à l'Agence par un important accord de coopération conclu le 22 décembre 2006 (J. Naveau, Godfroid, M., Frühling, P., 2006, pp. 71-73).

### 3.4.3. Composants nationaux du régime

Que relever au niveau des composants nationaux du régime ? Comme on a pu le remarquer lors des phases précédentes, il est souvent question, lorsqu'on se penche sur le secteur aérien en Belgique, de l'attitude des pouvoirs publics par rapport à la société nationale Sabena. Cette caractéristique est encore plus valable pour cette quatrième période que pour les phases précédentes. En effet, elle débute par le vote des nouveaux statuts de la société,

<sup>59</sup> Le centre de Maastricht est opérationnel depuis 1972. Le centre de Shannon, inauguré en 1975, et celui de Karlsruhe, inauguré en 1977, ne sont aujourd'hui plus opérationnels pour leurs prérogatives initiales, qui ont été récupérées par les organismes nationaux.

laquelle glisse nettement vers la sphère étatique, et se termine au moment où les pouvoirs publics, justement, désirent s'« éloigner » de cette entreprise qui prend l'eau.

A la charnière des années 1950 et 1960, la Sabena se distingue de ses consœurs européennes par la forte présence de partenaires privés, au niveau de la participation de capital et au niveau des organes de gestion. En effet, dans la plupart des pays européens, les compagnies sont complètement nationalisées (par ex. KLM, Air France). Au niveau des négociations – avortées – d'Air Union (cf. supra), cette particularité pose problème aux pouvoirs publics belges, qui seraient, au sein de la possible grande compagnie, déforçés par rapport aux gouvernements étrangers. C'est dans ce contexte qu'on émet le projet de réviser les statuts de la Sabena. Mais ce n'est pas le principal motif de l'importante réforme de 1960. Selon Vanthemsche (2002), c'est la question congolaise qui sera la plus déterminante dans la modification statutaire de la Sabena. La loi modifiant les statuts, et du même coup la structure de propriété de l'entreprise, est votée le 23 juin 1960<sup>60</sup>, c'est-à-dire une semaine avant l'indépendance proclamée du Congo. Afin de maintenir l'ancrage public belge de l'entreprise, l'Etat rachète 40% du capital aux actionnaires privés et devient le détenteur de 65% du capital. La société évite ainsi que la République du Congo ne soit un actionnaire trop important de la société, comparativement aux pouvoirs publics belges (Vanthemsche, 2002, pp. 150-155). Par conséquent, la Sabena glisse nettement vers la sphère publique et l'Etat devient quasiment « seul maître à bord » : désormais, les pouvoirs publics occupent neuf des quinze sièges du conseil d'administration.

Selon le même auteur, l'accession du Congo à l'indépendance bouleverse à d'autres égards le paysage aéronautique belge : l'insertion internationale de la compagnie, entendu le réseau aérien belge, est complètement bouleversé. Tant on sait l'importance de la ligne Belgique-Congo (LBC), en termes d'image mais aussi en termes de rentabilité pour le secteur. Cette insertion internationale dépend également du contexte général du secteur aéronautique, qui profite au cours de cette période, encore et toujours, de nouveaux développements : les avions à réaction percent dans le paysage de l'aviation de façon fulgurante et connaissent des nouvelles mutations, les gros porteurs (type jumbo jet) apparaissent, de même que les avions supersoniques ; les avions volent plus haut aussi. Parallèlement, les prix se démocratisent de plus en plus. Ces évolutions posent avant tout des défis aux autorités nationales, en Belgique comme ailleurs, et se transcrivent par des actes législatifs importants : révision des règles de l'air<sup>61</sup>, coordination plus serrée de l'utilisation civile et militaire de l'espace aérien pour faire face à l'augmentation du trafic<sup>62</sup>, sécurité à renforcer, problèmes de sûreté (par ex. terrorisme aérien)<sup>63</sup> et création de comités de sûreté par arrêté

<sup>60</sup> Loi du 23 juin 1960 autorisant la Sabena à modifier ses statuts, *Moniteur belge* du 25 juin 1960.

<sup>61</sup> Arrêté royal du 14 mai 1973 fixant les règles de l'air, *Moniteur belge* du 4 août 1973.

<sup>62</sup> Arrêté royal du 4 avril 1972 portant création d'un comité mixte de la circulation aérienne, *Moniteur belge* du 20 juin 1972.

<sup>63</sup> A la fin des années 1960, ce sont les captures illicites d'aéronefs qui prédominent pour ces actes de terrorisme dans le secteur de l'aviation civile. De façon générale, ces attaques étaient peu meurtrières, les exécutions étant assez rarement concrétisées. Néanmoins, on voit la plupart des autorités nationales prendre de nouvelles précautions en matière de sûreté. C'est par contre dans la seconde moitié des années 1980 que se multiplient des attentats aveugles, beaucoup plus meurtriers, dans les aéroports ou bien des explosions en plein vol de gros porteurs. Citons par exemple l'explosion du Boeing de la Pan Am au dessus de Lockerbie le 21 décembre 1988, faisant 277 morts (Grard, 1995, p. 61).

royal du 20 juillet 1971<sup>64</sup>, ou encore nuisances sonores et établissement de normes acoustiques pour les avions<sup>65</sup>. La croissance du trafic pose aussi des problèmes d'infrastructure, surtout à l'aéroport de Bruxelles-National. En 1986, un arrêté royal<sup>66</sup> autorise la RVA à s'associer avec une ou plusieurs personnes physiques ou morales de droit public ou privé, en vue de la construction, de l'aménagement, de l'entretien et de l'exploitation des aéroport et de leurs dépendances. L'idée est de confier à un organisme distinct la rénovation de l'aérogare de Bruxelles-National.

Dans ce contexte, la Sabena connaît deux décennies assez difficiles. Malgré la modification de statuts de 1960, elle ne réalise aucun bénéfice. Elle doit, en plus, « entrer dans le rang » et passer définitivement à l'ère de l'avion à réaction, ce qui suppose de renouveler sa flotte. Les finances sont au plus bas. Ce manque de résultat peut être imputé à la faiblesse du réseau « sabenien », et donc de la toile de droits aéronautiques belge. L'« atout congolais » est devenu le « problème congolais », même si la LBC est dans un premier temps maintenue en exclusivité grâce à un accord entre la Sabena et la nouvelle Air Congo, à qui elle fournit des services d'assistance technique, mais que cette dernière ne rembourse pas. Les grands déficits provoqués par cette détérioration des relations aéronautiques belgo-congolaises tentent d'être jugulés par une dynamisation du réseau intercontinental, principalement en Afrique, dans les nouveaux Etats indépendants. En Amérique, la compagnie tente d'ouvrir ses possibilités en négociant de nouvelles destinations : la liaison vers Atlanta est inaugurée en 1978. Si sur le continent européen le réseau change peu, il faut constater la faiblesse du réseau belge, notamment en ce qui concerne les droits aéronautiques en Atlantique nord, Atlantique sud et extrême Orient. Malgré quelques tentatives de réorganisation interne, rien n'y fait : en 1982-1983, la Sabena est au plus bas. Les pouvoirs publics décident donc de la transformer profondément et elle « *se défait, petit à petit, des dispositions qui la distinguent des sociétés anonymes normales. Elle se rapproche donc du monde des entreprises privées et s'éloigne de la sphère publique* » (Vanthemsche, 2002, p. 239). Par rapport à la situation en début de période, il s'agit d'un retour à la situation antérieure à 1960, lorsque les investisseurs privés détenaient une part importante du capital de la société.

#### **3.4.4. Analyse en termes de régulation par les droits de propriété, de disposition et d'usages**

Droits de propriété formelle : lors de cette quatrième phase, aucune modification ne s'opère ni au niveau de la propriété sur la ressource, ni en ce qui concerne la propriété sur les infrastructures. Du côté de l'exploitation commerciale, la distribution de la propriété de la Sabena glisse nettement vers la sphère publique dès 1960, l'Etat disposant de 65% du capital. En 1992, cette participation s'élève à 95% (Servais, 1993).

Droits de disposition : en termes de droits de disposition, la fin de la phase est marquée par la possibilité du découplage des activités de la RVA entre la gestion, au sens large, des aéroports (principalement celui de Bruxelles-National) et la sécurité de la navigation

<sup>64</sup> Arrêté royal du 20 juillet 1971 relatif à la création d'un comité national de sûreté de l'aviation civile et comités locaux de sûreté des aéroports, *Moniteur belge* du 20 août 1971.

<sup>65</sup> Arrêté royal du 5 juin 1980 fixant, en ce qui concerne le bruit émis, les conditions de délivrance et de renouvellement du certificat de navigabilité des avions subsoniques, *Moniteur belge* du 21 juin 1980.

<sup>66</sup> Arrêté royal du 1<sup>er</sup> août 1986 modifiant le statut de la RVA, *Moniteur belge* du 21 août 1986.

aérienne. En effet, par arrêté royal du 1<sup>er</sup> août 1986<sup>67</sup>, la RVA est autorisée à s'associer avec une ou plusieurs personnes physiques ou morales de droit public ou privé, en vue de la construction, de l'aménagement, de l'entretien et de l'exploitation des aéroports et de leurs dépendances. Il est à noter qu'en cas d'association ou de cession à des tiers, la RVA peut *céder tout droit réel* nécessaire à l'exécution des activités qui font l'objet de l'association ou de la cession. Ce sera chose faite en 1987 avec la création de Brussels Airport Terminal Company (BATC). A noter que pour financer sa participation à BATC, l'Etat recourt à la technique du « *lease and rent back* » : il cède à la société Leasinvest un droit d'emphytéose de 30 ans sur une série de bâtiments et de terrains (aérogares, parkings) qu'il reloue immédiatement, pour la même durée. L'Etat prend ces biens en location et les sous-loue à BATC pour 30 ans également et pour un loyer équivalent à celui de la location-financement (Moden, 2008, pp. 146-147). En somme, l'Etat (pour la RVA), dans ce cas, cède temporairement les droits de disposition à Leasinvest pour ces infrastructures en question.

Droits d'usage : en termes de droits d'usage, un nouveau type de redevance est introduit en 1971, suite à l'accord entre les Etats parties à Eurocontrol. Une redevance de route est désormais demandée à tous les exploitants d'aéronefs qui passent par la région d'information de vol de Bruxelles. Cette redevance est perçue par Eurocontrol, qui en restitue l'intégralité à la Belgique.

### **3.4.5. Analyse en termes de régulation par les politiques publiques**

Au cours de cette quatrième phase de régulation, il faut remarquer un certain nombre de changements par rapport à la phase précédente, même si dans l'ensemble, le schéma pour cette phase témoigne davantage d'une relative continuité. Au niveau strict de la régulation, les composants internationaux et européens vont peu influencer sur les composants nationaux, contrairement aux deux premières phases. Néanmoins, *l'évolution et la croissance du secteur* au niveau général (mondial, international) modifient quelque peu la donne entre 1960 et 1989.

Si pour la phase précédente il s'agissait de prises d'initiatives afin de se donner les moyens de mettre sur pied un réseau aérien performant et développer les infrastructures notamment, il s'agit, pour cette phase, d'*accompagnement*, et moins d'objectifs clairement définis. Le secteur se développe fortement au niveau technique (avion à réaction, avion supersonique, gros porteurs), et par conséquent, la croissance du nombre de vols est importante. Il s'agit donc pour les Etats de faire preuve d'intelligence pour faire face aux inconvénients et/ou aux problèmes qu'une telle croissance pourrait provoquer (par ex. bruit). On relève donc pour cette période de régulation un *objectif* de consolidation d'une part, mais surtout d'*adaptation* par rapport aux développements de l'aviation civile d'autre part. En 1973, le gouvernement belge décide notamment de modifier largement les règles de l'air (arrêté royal du 14 mai 1973), en amplifiant les règles de vol aux instruments, de plus en plus utilisés.

---

<sup>67</sup> Moniteur belge du 21 août 1986.

Dans ce cadre, la *sécurité* est une préoccupation encore fort présente, mais vient s'y accoler celle de la *sûreté* (cf. supra)<sup>68</sup>. Au niveau national belge, plusieurs textes témoignent de cette double préoccupation et mettent en place une *nouvelle forme d'instruments* de politique publique, davantage de type *persuasif*, en tout cas non prescriptifs (modalité de régulation 1). En témoigne l'arrêté royal du 20 juillet 1971 relatif à la création d'un comité national de sûreté de l'aviation civile et de comités locaux de sûreté d'aéroports<sup>69</sup>, dont le but est de mobiliser toutes les ressources disponibles pour prévenir et décourager les actes dirigés contre les installations aéroportuaires et d'infrastructure aéronautique ainsi que contre les aéronefs civils ; la création par l'arrêté royal du 4 avril 1972<sup>70</sup> d'un comité mixte de la circulation aérienne pour coordonner l'utilisation d'un même espace aérien par l'aviation civile et les opérations militaires va dans le même sens. En outre, cet acte témoigne bien d'une croissance au niveau de l'utilisation de la ressource et voit naître, pour la première fois explicitement, une forme de *rivalité*, entre deux utilisations différentes de la ressource et met en relief le problème de sécurité qui pourrait survenir en cas de non coordination entre aviation civile et militaire. Quoi qu'il en soit, le rôle donné à ces différents comités témoigne d'une nouvelle façon de gérer la ressource et notamment ces nouvelles rivalités. Le Comité national de sûreté par exemple, fait des *propositions* au gouvernement, et adresse des *avis* aux autorités compétentes pour renforcer la sûreté notamment dans les aéroports. Le Comité mixte de la circulation aérienne, *recherche* et *propose* des mesures destinées à assurer un écoulement ordonné des circulations aériennes civile et militaire. Il apparaît donc que l'Etat agit aussi par information, et non plus seulement via une voie prescriptive. D'une certaine façon, il y a par ces instruments une co-production de la politique publique avec une catégorie de groupes cibles<sup>71</sup>.

La croissance et le développement du secteur se remarquent également par une catégorisation et une *spécification* de plus en plus aigüe des *groupes cibles*. En ce qui concerne la modification des règles de l'air, les groupes cibles ne changent pas, assez logiquement : la responsabilité pénale des pilotes est engagée dans à peu près toutes les hypothèses. Par contre, on remarque tout d'abord une différenciation entre les (très) petits avions et les avions plus importants. Un arrêté ministériel du 18 novembre 1968<sup>72</sup> fixe les mesures à prendre pour l'exploitation d'aéronefs de moins de 5 700 Kg de poids total pour le transport aérien commercial. Dans la foulée, l'arrêté ministériel du 13 février 1970 fixe les mesures techniques à prendre pour le transport aérien commercial des avions d'un poids total maximum autorisé égal ou supérieur à 5 700 Kg. Derrière ces mesures techniques différentes, il y a une préoccupation pour la sécurité, et la conscience que gros et petits avions ne répondent pas aux mêmes obligations. Parallèlement à cette différenciation entre grands et petits avions, il y a l'introduction des performances sonores (normes acoustiques). Les exploitants sont obligés, par l'arrêté royal du 5 juin 1980, de répondre à certaines obligations pour que leurs avions ne provoquent pas trop de nuisances sonores. L'accès au

<sup>68</sup> Pour information, la sécurité désigne les accidents d'avions et touche à la sécurité de la navigation, alors que la sûreté renvoie aux actes illicites à bord des aéronefs ou dans l'enceinte des aéroports.

<sup>69</sup> *Moniteur belge* du 2 août 1971.

<sup>70</sup> *Moniteur belge* du 20 juin 1972.

<sup>71</sup> Par rapport à notre cadre d'analyse, ces instruments se situent entre l'autorégulation et le prescriptif ; on pourrait les qualifier de *semi-prescriptifs*.

<sup>72</sup> *Moniteur belge* du 7 janvier 1969.

réseau est tout bonnement en jeu (modalité de régulation 2). Ces trois textes marquent un glissement certain des groupes cibles les plus importants vers les *compagnies aériennes*. C'est avant tout le comportement des transporteurs qu'il s'agit de modifier et ces trois textes s'adressent bien de façon réglementaire aux compagnies aériennes. La croissance du trafic nécessite certaines adaptations de leur part.

Le trafic, en forte augmentation à la fin de la phase, nécessite également que l'aérogare de Bruxelles-National soit modernisée afin que ses installations répondent aux exigences de ce trafic en expansion (infrastructure). L'arrêté royal du 1<sup>er</sup> août 1986 autorise la RVA à s'associer ou déléguer ses activités sous forme de cessions, à des tiers, publics ou privés, pour tout ce qui concerne la construction, l'aménagement, l'entretien et l'exploitation des aéroports et de leurs dépendances. Derrière cette autorisation, il y a la volonté des pouvoirs publics de permettre le développement futur de l'aéroport de Bruxelles-National afin de maintenir son niveau de compétitivité. La croissance du secteur et du nombre de vols est ici directement la cause du déficit infrastructurel imputé à l'aéroport national. Lorsque la Brussel Airport Terminal Company, SA de droit privé, est créée par arrêté royal du 10 décembre 1987, c'est une partie des activités de la RVA qui sont *privatisées* (modalité de régulation 4)<sup>73</sup>. Le découplage entre gestion des aéroports et contrôle aérien est amorcé.

Il faut pour terminer mentionner brièvement la *stratégie publique envers la Sabena*, dont l'Etat est très majoritairement actionnaire. On a mentionné que les trois décennies de cette phase sont jalonnées de difficultés importantes pour la compagnie belge. L'Etat étant prépondérant (modalité de régulation 4), c'est à lui qu'incombe la tâche, à côté des dirigeants de la Sabena, de maintenir la société à flot dans le grand bal de l'aviation civile européenne et internationale. Parallèlement à ce qu'on vient de mentionner, l'*objectif*, pour ce volet « exploitation commerciale » est de faire grandir la compagnie le mieux possible dans l'environnement bouillonnant du secteur, notamment à l'international, dans lequel la Sabena peine à se développer. Un premier essai a lieu au milieu des années 1970, lorsque le ministre Jos Chabert (CVP), en charge des Communications, entreprend quelques modifications dans l'organisation de l'entreprise. Il crée le rôle de « chargé de mission du gouvernement », afin de renforcer l'emprise gouvernementale sur la société. En 1978, un arrêté royal du 23 mai modifie les organes de décision de l'entreprise pour, enfin, établir un lien très étroit entre les pouvoirs publics et la direction effective de la société : le président de la Sabena est nommé par le Roi et assure la liaison avec le gouvernement, tout en dirigeant le Collège des directeurs. Dans la foulée, l'Etat injecte près de 8 milliards BEF par la loi du 9 février 1981<sup>74</sup> (modalité de régulation 1).

Le contexte politique et l'attitude du gouvernement au début des années 1980, via le nouveau ministre des Communications Herman De Croo (libéral flamand), sont en transformation : le ministre veut mettre fin à la couverture automatique des déficits par les pouvoirs publics (art. 33 des statuts), ce qui est une véritable rupture avec le passé car

<sup>73</sup> En effet, la BATC est dotée d'un capital de deux milliards BEF répartis entre la RVA (47,5%) et les autres actionnaires (52,5%), parmi lesquels on trouve des holdings et des sociétés financières, privés et publics.

<sup>74</sup> *Moniteur belge* du 11 mars 1981. Vanthemsche relève : « cette augmentation est toutefois immédiatement suivie d'une réduction de l'ordre de cinq milliards, afin d'amortir les pertes accumulées par la société au-delà des déficits couverts par le jeu normal des interventions statutaires de l'Etat » (Vanthemsche, 2002, p. 221).

l'article 33 constitue un des fondements de la Sabena. Le Ministre exige également que la recapitalisation se fasse aussi par le secteur privé, et les dirigeants sont contraints de convaincre les investisseurs. Fin 1983, le secteur privé refait son entrée dans le capital de la Sabena avec 19,17% (Vanthemsche, 2002, pp. 244-250).

Plus concrètement, relevons la restructuration importante que connaît, dans ce contexte, la Sabena au cours des années 1980. Le 30 décembre 1982, un arrêté royal autorise la Sabena à augmenter son capital, à modifier ses statuts et à créer des filiales spécialisées<sup>75</sup>. C'est la dynamique de filialisation qui est ici à relever, car la Sabena est autorisée à constituer seule une société anonyme et à souscrire la totalité des actions de cette société, ce qui est une dérogation à la législation commerciale. C'est pour le Ministre une première étape dans le « *désengagement progressif du secteur public dans la Sabena qui doit permettre la création d'un holding Sabena qui serait suivie de l'introduction du titre Sabena en bourse* » (Servais, 1993, pp. 11-12). L'avantage de cette filialisation serait l'intérêt croissant des investisseurs privés pour des filiales spécialisées, commerciales ou industrielles. De façon générale, les difficultés de la Sabena s'estompent un peu dans la seconde moitié des années 1980. Mais l'Etat belge ne renonce pas à trouver des partenaires privés pour donner définitivement des bases solides à la société.

L'attitude des autorités publiques face aux « difficultés croissantes » que connaît la Sabena au cours de cette période témoignent clairement d'une mutation de la relation public/privé sur la question. En prévision – ou en réaction – à un horizon du secteur tendant à la libéralisation ?

### **3.4.6. Impacts sur les 8 fonctions de régulation**

Fonction 1 - *gestion physique et exploitation du réseau* : en ce qui concerne la gestion du réseau, il n'y a pour la majorité de la période pas de changement majeur. Les constatations faites pour la période précédente sont toujours d'actualité. Néanmoins, une autorisation importante est accordée à la RVA, par arrêté royal du 1<sup>er</sup> août 1986<sup>76</sup>. Elle peut, désormais, s'associer ou déléguer sous forme de cessions, à des tiers, publics ou privés, pour tout ce qui concerne la construction, l'aménagement, l'entretien et l'exploitation des aéroports et de leurs dépendances. Par rapport à la situation belge, il s'agit de l'amorce du découplage entre les activités de gestion des aéroports et les activités de contrôle de la circulation aérienne (sécurité). D'ailleurs, fin 1987, la BATC (Brussels Airport Terminal Company) va reprendre à sa charge la gestion des activités « passagers » de l'aéroport de Bruxelles-National.

Fonction 2 – *définition des conditions d'accès et d'usage* : les règles d'accès et d'usage générales ne changent pas pour cette phase. Cependant, par rapport à la sécurité notamment, il faut mentionner les conditions de performance et les règles de plus en plus strictes auxquelles doivent répondre les aéronefs. En effet, il est désormais fait une distinction entre les avions de poids total de moins de 5 700 kg et les avions de poids total de plus de 5700 kg. Ces deux catégories doivent répondre à des règles de sécurité différentes. De plus, les règles de l'air sont modifiées (modification de l'AR 15 mars 1954) par arrêté royal du 14

<sup>75</sup> *Moniteur belge* du 18 janvier 1983.

<sup>76</sup> *Moniteur belge* du 21 août 1986.

mai 1973<sup>77</sup> ; elles incorporent plus clairement la distinction entre les règles de vol à vue et les règles de vol aux instruments.

Fonction 3 – définition du statut légal des opérateurs et des propriétaires du réseau : un seul changement majeur intervient pour cette fonction de régulation, à savoir, le passage de la participation publique au capital de la Sabena de 50% à 65% suite à l’approbation des nouveaux statuts de 1960. Cette majorité publique passera à 95% au début des années 1980, mais sera suivie par une reprivatisation progressive de la société. En 1983, les investisseurs privés portent leur participation à près de 20%.

Par ailleurs, relevons que l’Etat cède à la société Leasinvest un droit d’emphytéose de 30 ans (droit de disposition) sur une série de bâtiments et de terrains à Bruxelles-National (aérogares, parkings) qu’il reloue immédiatement et sous-loue à la BATC. Cette dernière, société anonyme de droit privé est créée par l’arrêté royal du 10 décembre 1987, et est chargée de moderniser l’aérogare et de reprendre la gestion des activités « passagers ».

Fonction 4 – définition des règles de concurrence : globalement, les règles de concurrence, en Belgique, sont identiques à celle de la phase précédente, et la Sabena a toujours le monopole légal sur le transport aérien régulier. Cependant, la situation pour les services irréguliers est différente : la loi du 7 avril 1960<sup>78</sup> traduit l’accord multilatéral sur les droits commerciaux pour les transports non réguliers en Europe et *libéralise* ces services. En termes de composants internationaux (autorégulés), il faut noter l’évolution du rôle de l’IATA, dont le rôle de détermination des tarifs a dû évoluer, à partir du milieu des années 1960. Désormais, elle ne détient plus le monopole de la détermination des tarifs, ce qui aura pour conséquence d’alléger quelque peu les accords bilatéraux (Grard, 1995, p. 89). De ce fait, s’il n’y avait, avant cela, aucune concurrence sur les prix, on perçoit une évolution vers des prix plus libéralisés. Il faut aussi relever l’impact du Mémorandum d’entente au sujet des prix pratiqués sur les services transatlantiques pour passagers signé entre certains Etats membres de la CEAC et les Etats-Unis le 2 mai 1982. Ce texte libéralise et uniformise les clauses tarifaires entre Etats signataires et introduit la notion de zone de flexibilité.

Fonction 6 – arbitrage des rivalités d’usage et conflits entre utilisateurs : en 1972, un arrêté royal institue un comité mixte de la circulation aérienne. Il est chargé de coordonner l’utilisation d’un même espace aérien par l’aviation civile et par l’aviation militaire. Il s’agit d’assurer un écoulement ordonné des circulations aériennes générales et opérationnelles militaires. En outre, le comité mixte doit *arbitrer tout différend* pouvant subvenir entre l’aviation générale et les opérations militaires.

Fonction 7 – conditions d’accès aux ressources naturelles : La dimension des performances sonores des aéronefs apparaît lors de cette phase. L’arrêté royal du 5 juin 1980 fixe les conditions sonores en fonction du type d’avion et le calendrier des améliorations ; l’accès au réseau est directement visé puisque la délivrance ou la prolongation d’un certificat de navigabilité dépendra de ces performances sonores.

<sup>77</sup> Arrêté royal du 14 mai 1973 fixant les règles de l’air, *Moniteur belge* du 4 août 1973.

<sup>78</sup> *Moniteur belge* du 27 juin 1960.



Fonction 8 – interconnexion aux autres réseaux : les accords bilatéraux subissent une évolution en raison de la politique « agressive » des Etats-Unis, dans la lignée de leur dérégulation interne. La Sabena va notamment profiter de ce contexte, en acquérant de nouvelles destinations au Etats-Unis.

### **3.4.7. Analyse en termes d'impacts sur la configuration des acteurs (APA)**

La configuration des acteurs évolue assez bien lors de cette quatrième phase. En raison des nouvelles préoccupations de sécurité et de sûreté (objectifs du *policy design*), on voit apparaître de nouveaux acteurs, qui vont assurer un rôle de relais plus que de mise en œuvre. En effet, la croissance du trafic augmentant la rivalité entre les utilisations civile et militaires de l'espace aérien notamment, un *comité mixte de la circulation aérienne* est mis en place pour rechercher les façons les plus adaptées et les plus consensuelles pour assurer un écoulement ordonné de la circulation civile et des circulations opérationnelles militaires. Ce Comité est composé de représentant de l'Administration de l'aéronautique et de la Force aérienne, ainsi que d'un représentant de la RVA et un représentant d'Eurocontrol. Il est donc de composition large. De même, le *Comité national de sûreté* et les *comités locaux de sûreté des aéroports* (arrêté royal du 20 juillet 1971) sont là pour réfléchir et proposer des avis pour renforcer la sûreté dans les aéroports notamment. Une catégorie de groupe cible est donc associée à la prise de décision.

A l'échelon international, il faut relever le rôle relativement contraignant de la *CEAC*, qui prend des décisions généralement incorporées juridiquement par les Etats membres, dont la Belgique. La scène européenne voit également naître *Eurocontrol*, acteur important dans la fourniture de service de navigation aérienne dans l'espace aérien supérieur. Eurocontrol perçoit également les redevances de route.

La RVA et l'Administration de l'aéronautique, elles, conservent leurs prérogatives. Néanmoins, la RVA peut à partir de 1986 céder ses activités ou s'associer pour ce qui concerne ses fonctions dans les aéroports (exploitation, aménagement, entretien). De *nouveaux acteurs, publics ou privés*, apparaissent pour le développement des infrastructures. L'arrêté royal du 10 décembre 1987 autorise la création d'une société anonyme de droit privé, Brussels Airport Terminal Company (BATC) dont la mission est de moderniser l'aérogare de Bruxelles National et d'en assurer la gestion commerciale (reprise des activités se rapportant aux passagers et construction d'une nouvelle aérogare).

Enfin, il faut noter que les difficultés de la Sabena ont amené les pouvoir publics à s'investir davantage dans la gestion de l'entreprise en resserrant les liens entre la direction et le gouvernement. Notons par exemple la création du poste de chargé de mission du gouvernement. Ainsi, l'Etat veut garder et/ou reprendre le contrôle sur la gestion de la société, qui est au plus mal.

### **3.5. Phase 5 (1989-2004) : Régionalisation de la compétence aéroportuaire (infrastructure) et libéralisation européenne. Réforme de la RVA. Faillite de la Sabena.**

#### **3.5.1. Composants internationaux du régime**

La cinquième phase est marquée, au niveau international, par la création des *alliances internationales* entre compagnies. Outre le caractère international de ce composant du régime, il est aussi un composant de type « autorégulation ». Ces alliances font par ailleurs suite au mouvement de privatisation des opérateurs européens, et dont il convient de relater brièvement l'évolution<sup>79</sup>.

Le premier Etat à lancer le processus de privatisation est le Royaume-Uni. C'est à la fin des années 1980 que le gouvernement britannique, dirigé M. Thatcher, amorce la privatisation de la compagnie nationale British Airways. Celui-ci poursuit le mouvement en introduisant les aéroports du pays à la bourse de Londres. Ailleurs en Europe, la privatisation s'effectue à partir du début des années 1990. En 1992, l'allemande Lufthansa est partiellement privatisée ; elle le sera complètement en 1997. La Sabena, quant à elle, passe aussi partiellement du côté privé dès 1993 lorsqu'une partie de son capital est racheté par Air France, procédé qui sera réitéré en 1995 par la vente de parts à Swissair. La hollandaise KLM est entièrement privatisée en 1998 et la française Air France en 1999. En 2001, Iberia est introduite à la bourse de Madrid (Csikos, 2010).

Parallèlement aux processus de libéralisation européenne (cf. infra) et de dérégulation américaine, plusieurs alliances entre opérateurs aériens internationaux se sont formées depuis 1997. Ces alliances se développent autour d'un « cœur » composé de deux à trois compagnies aériennes importantes (une américaine, une européenne, une asiatique), auxquelles viennent se coller des acteurs plus régionaux et de taille plus réduite. A ce jour, on dénombre trois grandes alliances :

- *Star Alliance*, fondée en 1997, regroupe 28 opérateurs aériens et est organisée autour de l'allemande Lufthansa, de l'américaine United Airlines, et de la singapourienne Singapore Airlines. Brussels Airlines fait partie de cette alliance depuis 2010, alliance qui représente un total de 21 000 vols quotidiens sur 1 167 aéroports dans 181 pays<sup>80</sup> ;
- *Oneworld*, fondée en 1999, regroupe onze opérateurs aériens et est organisée autour de la britannique British Airways, de l'américaine American Airlines, et de la

<sup>79</sup> Pour la suite, on s'inspire à nouveau des propos de Csikos 2010, à la fois en les synthétisant et en les nuanciant.

<sup>80</sup> L'ensemble des membres sont : Adria, Air Canada, Air China, Air New Zealand, ANA, Asiana Airlines, Austrian Airlines, bmi, Brussels Airlines, Continental Airlines, Egyptair, LOT Polish Airlines, Lufthansa, Scandinavian Airlines, Shanghai Airlines, Singapore Airlines, South African Airways, Spanair, SWISS, TAM, TAP Portugal, Thai, Turkish Airlines, United, US Airways, Adria Airways (membre régional), Blue1 (membre régional), Croatia Airlines (membre régional) (Site Internet Star Alliance, 2010). État en juin 2010.

hongkongaise Cathay Pacific. Ce groupement représente collectivement 8 500 vols quotidiens sur 750 destinations dans 150 pays<sup>81</sup> ;

- *SkyTeam*, fondée en 2000, regroupe onze opérateurs aériens et est organisée autour de la néerlandaise Air France - KLM, de l'américaine Delta Airlines, et de la coréenne Korean Air. Ce groupement représente collectivement 16 787 vols quotidiens, 905 destinations dans 169 pays<sup>82</sup>.

Ces alliances couvrent plusieurs fonctions comme la coordination entre les opérateurs pour l'élaboration du système de correspondances, la séparation informelle du marché entre opérateurs, leur épargnant ainsi la concurrence des autres sur son marché traditionnel, ou encore l'élargissement du nombre de routes (réseau) proposées aux usagers (partage de codes). Par ailleurs, il faut noter que ces alliances facilitent également le partage de revenus entre compagnies qui opèrent sur les mêmes routes et permettent de contourner les éventuelles limitations liées aux droits de trafic dans les accords bilatéraux, en effectuant des accords parallèles entre opérateurs. Enfin, les outils marketing communs fidélisent les clients (Csikos, 2010).

Ces dernières années, des partenaires de deuxième plan (souvent appelés « membres régionaux », ou « membres associés ») ont intégré les alliances. Ce type d'opérateurs permet aux grandes compagnies de bénéficier d'un flux de passagers qui transitera par leur hub et auxquels elles pourront fournir des services de transport internationaux. Pour ces petites compagnies, le fait d'être incorporées au sein d'une alliance leur permet de proposer à leur clientèle un réseau étendu en correspondance.

A noter aussi qu'aujourd'hui, on constate que la quasi-totalité des fusions ou des projets de fusion de ces dernières années entre opérateurs européens se sont déroulées au sein de leur alliance (e.g. British Airways et Iberia dans Oneworld, BMI et Lufthansa dans Star Alliance, Air France et KLM dans SkyTeam, Austrian Airlines et Lufthansa dans Star Alliance, etc.). Parfois, une fusion ou un rachat permet même à un opérateur d'entrer dans une alliance qui, quelque temps auparavant, lui en refusait l'accès (par ex. le rachat de Brussels Airlines par Lufthansa a annoncé son entrée dans la Star Alliance).

Néanmoins, il est important de remarquer que pour fonctionner, la plupart des alliances nécessitent de la part des États l'obtention de dérogations aux principes de la concurrence – en particulier lorsqu'elles procèdent au partage de revenus sur certaines lignes – par le biais de ce que l'on appelle les immunités anti-trust. Ces dernières années, plusieurs cas d'enquête de la part des autorités en charge de la régulation de la concurrence ont eu lieu, dont l'une des plus connues est celle impliquant l'alliance SkyTeam pour les liaisons intercontinentales entre Paris, Amsterdam, Atlanta et New York, où les opérateurs Air France, KLM et Delta Airlines se partageaient les revenus de cette liaison. Ce type

<sup>81</sup> L'ensemble des membres sont : American Airlines, British Airways, Cathay Pacific, Finnair, Iberia, Japan Airlines (JAL), LAN, Malév, Mexicana, Qantas, Royal Jordanian (Site Internet Oneworld, 2010). État en juin 2010.

<sup>82</sup> L'ensemble des membres sont : Aeroflot, Aeromexico, Air Europa, Air France, Alitalia, China Southern Airlines, China Eastern (futur membre), CSA Czech Airlines, Delta Air Lines, Kenya Airways, KLM Royal Dutch Airlines, Korean Air, TAROM (futur membre), Vietnam Airlines (futur membre) (Site Internet SkyTeam, 2010). État en juin 2010.

d'enquête débouche souvent sur l'abandon par les opérateurs impliqués d'un certain nombre de paires de slots qui seront transmis à des concurrents (Csikos, 2010).

### 3.5.2. Composants européens du régime : le « troisième paquet » libéralisation (1992)

C'est avec cette cinquième phase qu'on entre pleinement dans le processus de libéralisation du secteur aérien européen, qui est au cœur de notre objet de recherche. Cette libéralisation du ciel européen s'est déroulée en trois phases : la première phase en 1987 (premier paquet), suivie par une deuxième série de mesures adoptées en 1990 (deuxième paquet), parachevée par le troisième paquet en 1992, qui laissait cinq ans aux compagnies pour s'y préparer. C'est en effet au premier avril 1997 « *que les Etats membres ont perdu leurs prérogatives sur les droits de trafic, le cabotage ne pouvant notamment plus être refusé et les compagnies jouissant dorénavant d'une totale liberté tarifaire* » (Fayolle, 2003, p. 77).

Par rapport à la libéralisation – ou plutôt dérégulation américaine, le processus européen a été plus progressif et moins « brutal ». Le principal effet de la libéralisation est celui d'avoir transféré certaines compétences nationales à la Communauté, principalement en termes de *régulation*. Aux Etats-Unis, le régulateur du secteur avait été supprimé (cf. supra). Ainsi s'agit-il, pour l'UE, de la création d'un véritable *marché aérien intérieur*, avec *libéralisation* de son *accès* aux opérateurs communautaires, membres de l'Espace Economique Européen et à la Suisse (Csikos, 2010). Pour cette phase, il convient de considérer le troisième paquet de 1992, qui met en place le dispositif définitif, via trois textes d'importance fondamentale : le règlement n° 2407/92 du Conseil du 23 juillet 1992 concernant les licences des transporteurs aériens<sup>83</sup>, le règlement n° 2408/92 du Conseil du 23 juillet 1992 concernant l'accès des transporteurs aériens communautaires aux liaisons aériennes intracommunautaires<sup>84</sup> et le règlement n° 2409/92 du Conseil du 23 juillet 1992 sur les tarifs des passagers et de fret des services aériens<sup>85</sup>. A ces textes s'ajoutent le règlement n° 95/93 du Conseil du 18 janvier 1993 fixant les règles communes en ce qui concerne l'attribution des créneaux horaires dans les aéroports de la Communauté<sup>86</sup> (infrastructure) ainsi que l'importante directive 96/67/CE du 15 octobre 1996 relative au marché de l'assistance en escale<sup>87</sup> (infrastructure). Nous traitons successivement et de façon condensée ces différents textes<sup>88</sup> pour ensuite nous pencher sur les règles de concurrence.

*Le règlement 2407/92* – Ce règlement a pour objet les *licences d'exploitation* délivrées par les autorités aéronautiques des Etats membres aux opérateurs de transport aérien. Il énonce les critères d'octroi et de maintien de ces licences et couvre tous les vols, réguliers et

<sup>83</sup> Règlement (CEE) n° 2407/92 du Conseil, du 23 juillet 1992, concernant les licences des transporteurs aériens, *Journal officiel* n° L 240 du 24/08/1992, p. 0001 – 0007.

<sup>84</sup> Règlement (CEE) n° 2408/92 du Conseil, du 23 juillet 1992, concernant l'accès des transporteurs aériens communautaires aux liaisons aériennes intracommunautaires, *Journal officiel* n° L 240 du 24/08/1992, p. 0008 – 0014.

<sup>85</sup> Règlement (CEE) n° 2409/92 du Conseil, du 23 juillet 1992, sur les tarifs des passagers et de fret des services aériens, *Journal officiel* n° L 240 du 24/08/1992, p. 0015 – 0017.

<sup>86</sup> Règlement (CEE) n° 95/93 du Conseil, du 18 janvier 1993, fixant des règles communes en ce qui concerne l'attribution des créneaux horaires dans les aéroports de la Communauté, *Journal Officiel* n° L 14 du 22/1/1993, p. 1–6.

<sup>87</sup> Directive 96/67/CE du Conseil du 15 octobre 1996 relative à l'accès au marché de l'assistance en escale dans les aéroports de la Communauté, *Journal officiel* n° L 272 du 25/10/1996, p. 0036 – 0045.

<sup>88</sup> Les textes de 1992 seront abrogés et remplacés en 2008, par souci de consolidation, mais l'esprit sera sensiblement le même. Nous y reviendrons plus en détails lors du traitement de la sixième et dernière phase de cette étude.

irréguliers, passagers, fret et courrier. Pour l'obtention d'une licence d'exploitation, l'entreprise doit répondre à trois critères principaux : (a) avoir son principal établissement et le cas échéant, son siège social dans l'Etat membre appelé à délivrer la licence, (b) avoir pour activité principale le transport aérien et (c) être (et rester) détenue directement ou par le biais de participations majoritaires<sup>89</sup>, par des Etats membres et/ou des ressortissants d'Etats membres et être (et rester) contrôlée effectivement par ces Etats membres ou ces ressortissants<sup>90</sup>. D'autre part, le règlement définit les *conditions d'aptitude technique et financière* auxquelles doivent satisfaire les candidats. L'entreprise doit fournir un plan d'entreprise qui démontre qu'elle sera capable de faire face à ses engagements pendant les deux premières années, et est également obligée de notifier ses changements de flotte, les changements de services exploités et les projets de fusion ou de rachat, afin de pouvoir apprécier sa viabilité financière. A noter qu'un ou plusieurs avions doivent être à disposition (propriété ou location/leasing) du demandeur de licence. Enfin, le règlement prévoit que les compagnies doivent avoir souscrit des *polices d'assurance* couvrant leur responsabilité civile en cas d'accident.

*Le règlement 2408/92* – Ce règlement a pour objet les *droits de trafic et l'ouverture des liaisons aériennes*. Il vise toutes les liaisons aériennes intracommunautaires, quelle que soit la catégorie d'aéroport, tant en services réguliers qu'irréguliers (art. 1). Son principe est simple : « *tous les transporteurs aériens en règle de licence d'exploitation jouissent du droit de transporter du trafic sur toutes les liaisons intracommunautaires* » (J. Naveau, Godfroid, M., Frühling, P., 2006, p. 87). En effet, l'article 3 énonce le principe de *liberté d'accès aux liaisons et aux aéroports communautaires* (infrastructure); les restrictions doivent être interprétées de façon stricte et reposer sur des critères non discriminatoires, transparents, objectifs et constants sur une certaine période. Il n'y a ni restriction de capacité ni de fréquence, y compris en 5<sup>e</sup> et 7<sup>e</sup> liberté<sup>91</sup>. La liberté de cabotage est comprise dans cette libéralisation, mais elle n'est mise en œuvre que le 1<sup>er</sup> avril 1997<sup>92</sup>. Il faut ensuite remarquer que le règlement 2408/92 institue le régime spécial des obligations de service public : « *un Etat membre peut imposer une obligation de service public à des services réguliers vers un aéroport ou sur une liaison déterminée dans un des deux cas suivants : (1) l'aéroport dessert une zone périphérique ou de développement située sur son territoire, (2) la liaison présente une faible densité de trafic et dessert un aéroport régional sur son territoire, pour autant que la liaison soit considérée comme d'importance vitale pour le développement économique de la région où est situé l'aéroport* » (art. 4, paragraphe 1, a, cité dans Naveau

<sup>89</sup> D'après la Commission européenne, le critère de la détention majoritaire est respecté si 50% plus une action du capital son détenus par des Etats membres et/ou des ressortissants d'Etats membres. C'est dans sa décision Swissair/Sabena du 19 juillet 1995 que la Commission a défini le concept de « détention de capital » par référence aux capitaux ou fonds propres donnant droit de participer aux décisions touchant à la gestion de l'entreprise et aux bénéfices. En fonction de la situation d'espèce, cette définition exclut donc les certificats qui ne sont pas assortis de droit de vote, les warrants ou autres titres représentatifs d'emprunt (Godfroid, 2000; J. Naveau, Godfroid, M., Frühling, P., 2006).

<sup>90</sup> Le contrôle effectif « *doit être apprécié dans chaque cas individuel à la lumière de l'objectif de protection des intérêts de l'industrie communautaire des transports aériens* » (Règlement 2407/92, article 2, paragraphe g).

<sup>91</sup> Voir Annexe 2 pour une définition des libertés de l'air.

<sup>92</sup> Entre le 1<sup>er</sup> janvier 1993 et le 1<sup>er</sup> avril 1997, le règlement prévoyait une forme atténuée de cabotage dite « cabotage consécutif », c'est-à-dire constituant le préliminaire ou la suite d'un service touchant l'Etat d'enregistrement du transporteur et n'utilisant pas plus de 50% de la capacité mise en œuvre (art. 3, paragraphe 2) (J. Naveau, Godfroid, M., Frühling, P., 2006, p. 87).

2006, p. 89 ; (Dobruszkes, 2007). L'application des dispositions relatives à ces obligations est strictement surveillée par la Commission. Enfin, les règles d'exercice des droits de trafic sont précisées par le règlement. Il ne peut y avoir de discrimination pour l'accès aux aéroports. Les Etats peuvent cependant limiter la distribution du trafic aéroportuaire en cas de saturation ou de problèmes d'environnement.

*Le règlement 2409/92* – Ce règlement porte sur les *tarifs des passagers et de fret des services aériens*. Il s'applique exclusivement aux tarifs pratiqués sur les services aériens à l'intérieur de l'Union exploités par des opérateurs communautaires. Il n'est dès lors pas applicable aux services exploités par ces opérateurs entre un point situé à l'intérieur de l'Union et un autre point situé à l'extérieur. Le principe établi est la *liberté tarifaire* : les tarifs sont automatiquement approuvés par les Etats membres. Néanmoins, l'intervention de l'Etat reste possible (1) si les tarifs de base sont excessivement élevés par rapport à des critères comme l'intérêt du consommateur, la situation concurrentielle du marché, etc., ou (2) s'il se produit une baisse continue et excessive de tarifs distincte d'un simple mouvement saisonnier. Les droits de suspension sont soumis au contrôle de la Commission. A noter que sur demande d'un Etat membre, la Commission peut examiner des tarifs qui seraient incriminés.

*Le règlement 95/93* – Ce règlement définit les règles *d'attribution des créneaux horaires* (« slots ») au sein des aéroports de l'UE. Il prétend résoudre en partie le problème de saturation que connaissent certains aéroports communautaires ; parallèlement, ce règlement établit des règles de neutralité, de transparence et de non-discrimination. A cet égard, chaque Etat nomme « *une personne physique ou morale possédant une connaissance approfondie de la coordination en matière de planification des mouvements d'aéronefs des transporteurs aériens, après avoir consulté les transporteurs qui utilisent régulièrement l'aéroport, leurs organisations représentatives et les autorités aéroportuaires* » (art. al. 4), qui devient alors coordinateur indépendant. Ce dernier se charge de la planification des mouvements d'aéronefs, de l'attribution des slots et surveille leur utilisation. L'attribution suit une procédure stricte (conservation des slots, priorités aux transports commerciaux en cas de saturation, échanges de slots possibles, réservation par les Etats de slots destinés aux OSP).

*La directive 96/67/CE* – Cette directive porte sur *l'accès au marché de l'assistance en escale* dans les aéroports de la Communauté. A nouveau, c'est le principe du *libre accès* qui est énoncé. Elle concerne les aéroports dont le trafic annuel est supérieur ou égal à trois millions de mouvements de passagers ou 75 000 tonnes de fret et impose la stricte séparation comptable des activités de gestionnaire d'aéroport, d'utilisateur (intermédiaire), et d'entreprise de service d'assistance en escale (art.4 al. 1). Sous certaines conditions, les Etats membres ont la possibilité de limiter le nombre d'entreprises actives pour autant qu'il y ait au moins deux opérateurs de services aéroportuaires pour chaque catégorie (art. 6 al. 2)<sup>93</sup>. Les opérateurs aériens peuvent cependant exercer l'auto-assistance, c'est-à-dire se

---

<sup>93</sup> Les catégories d'activités visées sont : assistance « bagages », assistance « opérations en piste », assistance « carburant et huile », assistance « fret et poste ». L'un des deux ne peut être contrôlé directement ou indirectement « *ni par l'entité gestionnaire de l'aéroport, ni par un usager ayant transporté plus de 25 % des passagers ou du fret enregistrés dans l'aéroport au cours de l'année précédant celle où s'opère la sélection de*

fournir à eux-mêmes des services. Ainsi, « *les États membres peuvent réserver l'exercice de l'auto-assistance au moins à deux usagers, à la condition que ceux-ci soient choisis sur la base de critères pertinents, objectifs, transparents et non discriminatoires* » (art. 7 al. 2).

*Les règles de concurrence* – Le Traité de Rome instituant la CEE, le 25 mars 1957, réservait une part importante aux transports mais stipulait ceci : « *Le Conseil, statuant à l'unanimité, pourra décider si, dans quelle mesure, et par quelle procédure, des dispositions appropriées pourront être prises pour la navigation maritime et aérienne* » (art. 80). Le caractère largement international de ces deux modes de transport explique cette « exclusion » initiale. L'applicabilité au transport aérien des règles de concurrence contenues dans les articles 81 et 89 du Traité de Rome tire son origine de l'arrêt « Nouvelles Frontières » de 1984. A partir de 1987, le transport aérien bénéficie pourtant d'un cadre juridique adapté aux particularités du secteur : le règlement n° 3975/87<sup>94</sup> va déterminer jusqu'au 1<sup>er</sup> mai 2004 les modalités fondamentales d'application des articles 81 et 82 du Traité CE, mais surtout le règlement n° 3976/87<sup>95</sup> qui habilite la Commission à adopter des règlements d'exemption par catégories en vertu desquels les dispositions de l'art. 81, paragraphe 1<sup>er</sup> ne s'appliquent pas à certaines catégories d'accords entre entreprises, de décisions d'associations d'entreprises et de pratiques concertées.

Ainsi, l'art. 2 al. 2 du règlement va d'ailleurs permettre à la Commission d'adopter des règlements ayant pour objet : (1) *la planification conjointe et la coordination des capacités à prévoir sur les services aériens réguliers*, pour autant que cela contribue à assurer une répartition des services aux heures de la journée ou à des périodes durant lesquelles le trafic est moins dense ou sur des liaisons moins fréquentées ; (2) *le partage de recettes provenant de services aériens réguliers* ; (3) *des consultations en vue d'une préparation en commun de propositions relatives aux tarifs, aux prix et aux conditions applicables au transport de passagers et de bagages sur des services réguliers* ; (4) *une répartition des créneaux horaires dans les aéroports et l'établissement des horaires* ; (5) *l'achat, le développement et l'exploitation en commun de systèmes de réservation informatisés (SIR) concernant les horaires, les réservations et la délivrance de billets par les entreprises de transport aérien* ; (6) *les opérations techniques et opérationnelles au sol dans les aéroports*, telles que le roulage au sol, le ravitaillement en carburant, le nettoyage et les contrôles de sécurité ; (7) *la prise en charge des passagers, du courrier, du fret et des bagages dans les aéroports* ; (8) *les services permettant d'assurer la restauration en vol*. L'applicabilité des règlements ainsi définis a cependant été limitée dans le temps, le dernier, sur les consultations tarifaires ayant cessé d'être appliqué en juin 2005 (Bieber, 2006). A l'heure actuelle la réforme du droit

---

*ces prestataires, ni par une entité contrôlant ou étant contrôlée directement ou indirectement par cette entité gestionnaire ou par un tel usager* » (art. 6 al. 3).

<sup>94</sup> Règlement (CEE) n° 3975/87 du Conseil du 14 décembre 1987 déterminant les modalités d'application des règles de concurrence applicables aux entreprises de transports aériens, *Journal officiel* n° L 374 du 31/12/1987, p. 0001 – 0008.

<sup>95</sup> Règlement (CEE) n° 3976/87 du Conseil du 14 décembre 1987 concernant l'application de l'article 85 paragraphe 3 du traité à des catégories d'accords et de pratiques concertées dans le domaine des transports, aériens, *Journal officiel* n° L 374 du 31/12/1987, p. 0009 – 0011.

européen de la concurrence ne nécessite plus d'exemption pour légaliser les catégories d'ententes que nous avons listées ci-dessus (cf. art. 1 al. 2 Règlement no. 1/2003<sup>96</sup>).

Il n'en demeure pas moins que les règles de la concurrence définies à l'art 82 TCE interdisent, pour le secteur du transport aérien aussi, l'abus de position dominante au sein du marché commun. En matière aérienne, celle-ci a souvent été définie, d'une part par rapport à la part de marché d'un opérateur de transport sur une ou des lignes déterminées, et d'autre part par rapport à l'existence ou non d'alternatives modales à l'usage du transport aérien (chemin de fer, route, etc.). La Cour de Justice des Communautés européennes (CJCE) a déjà eu l'occasion de se prononcer sur un certain nombre de cas (e.g. BMI/Air Lingus sur la ligne Dublin-Londres, alliance multi-hub Air France-Alitalia, etc.), qui se sont généralement soldés par la restitution de paires de slots et leur réattribution à des compagnies concurrentes. (*Ibid.*)

Aspect essentiel des principes de concurrence, les aides d'État aux transporteurs aériens (art. 87 et 89 TCE et Règlement no.659/1999) vont être soumises à une annonce préalable à la Commission qui va juger de leur compatibilité ou non avec le Traité. Ces aides peuvent, dans certains cas être considérés comme illégales, en particulier si l'annonce à la Commission fait défaut. On relève cependant que dans le secteur aérien, l'abandon du principe de liberté des aides d'État a posé et pose toujours d'importants problèmes, notamment du fait de la dimension politique que revêtent les opérateurs nationaux qui portent le pavillon national et qui sont souvent issus de son giron. C'est ainsi seulement dès les années 1990 que les règles du Traité ont effectivement été appliquées par la Commission, notamment dans le cas des aides apportées à Sabena, Air France, ou Iberia. Ces dernières années les cas de Swissair/Swiss, Alitalia et Olympic Airways ont à nouveau vu des aides d'État accordées à ces opérateurs. La doctrine actuelle qui guide les décisions de la Commission est la règle du « one time, last time », qui tolère une aide unique pour soutenir une compagnie en difficulté. Le second principe est celui qui consiste à mettre en comparaison la réaction de l'État avec celle qu'aurait un investisseur privé dans une économie de marché, en vue de déterminer si l'aide apportée par les instances étatiques relève d'une logique d'investisseur ou au contraire consiste en une subvention à fonds perdus (J. Naveau, Godfroid, M., Frühling, P., 2006)<sup>97</sup>.

*La sécurité* - Au niveau de la sécurité, le troisième paquet a produit le Règlement n° 3922/91<sup>98</sup> et la Directive 2004/36<sup>99</sup>, qui visent respectivement à harmoniser les dispositions techniques et les procédures administratives dans le domaine de l'aviation civile, en particulier en termes de conception, fabrication, exploitation et entretien des aéronefs, et à superviser la sécurité des aéronefs en provenance de pays extracommunautaires (Bieber, 2006).

<sup>96</sup> Règlement (CE) n° 1/2003 du Conseil du 16 décembre 2002 relatif à la mise en œuvre des règles de concurrence prévues aux articles 81 et 82 du traité (Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE), Journal officiel n° L 001 du 04/01/2003 p. 0001 – 0025.

<sup>97</sup> Ces trois derniers paragraphes sont tirés tels quel du rapport suisse (Csikos 2010).

<sup>98</sup> Règlement (CEE) n° 3922/91 du Conseil, du 16 décembre 1991, relatif à l'harmonisation de règles techniques et de procédures administratives dans le domaine de l'aviation civile, JO L 373 du 31.12.1991, p. 4–8.

<sup>99</sup> Directive n°2004/36/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 avril 2004 concernant la sécurité des aéronefs des pays tiers empruntant les aéroports communautaires, JO L 143 du 30.4.2004, p. 76–86.



*L'environnement* - Au niveau de l'environnement, la directive n° 2002/49<sup>100</sup> va notamment avoir pour objectif de stabiliser, voire réduire les nuisances sonores générées par les mouvements d'aéronefs sur les aéroports. Elle fixe en particulier des règles communes aux États membres en vue de la limitation ou de l'interdiction d'accès aux aéroports pour les aéronefs ne répondant pas aux normes édictées par l'OACI (Bieber, 2006).

### 3.5.3. Composants nationaux du régime

Pour cette phase, les composants nationaux du régime ne peuvent être isolés des composants européens : ces derniers sont d'applicabilité directe en Belgique. La loi du 6 juin 1990 relative aux entreprises de transport aérien, portée à exécution par l'arrêté royal du 16 novembre 1990<sup>101</sup>, est la première loi appliquant en droit belge, par légère anticipation, la libéralisation européenne. Elle met fin au monopole légal de la Sabena sur les lignes régulières intracommunautaires. Par contre, la Sabena conserve jusqu'à nouvel ordre, la concession exclusive pour les services vers et depuis les grands aéroports internationaux de la Communauté, tout comme sur les services internationaux depuis ou vers des pays hors CE. C'est la loi du 3 mai 1999<sup>102</sup> qui libéralisera définitivement les services de transport aérien aux compagnies établies dans la Communautés et qui aura pour « *objectif principal de mettre fin, formellement, au monopole de désignation de la Sabena pour l'exploitation de services aériens réguliers entre la Belgique et des pays tiers à la Communauté européenne* » (Godfroid, 2000, p. 555).

Toujours dans le cadre de la libéralisation, l'arrêté ministériel du 3 août 1994<sup>103</sup> complète le règlement (CE) 2407/92 quant aux conditions de délivrance des licences d'exploitation aux transporteurs aériens : les compagnies qui demandent une licence d'exploitation doivent avoir au moins un avion immatriculé à leur nom à la matricule aéronautique belge et doivent tenir l'Administration de l'aéronautique informée des modifications affectant son siège, ses statuts et administrateurs. L'arrêté royal du 12 novembre 1998, lui, réglemente l'accès du marché de l'assistance en escale conformément à la directive CE 96/67 (infrastructure). Il est opté pour une limitation à deux prestataires pour l'aéroport de Bruxelles National. En Région wallonne, un arrêté du gouvernement wallon du 24 mars 2000<sup>104</sup> réglemente le marché de l'assistance en escale dans les aéroports wallons. Là aussi, il est choisi de limiter le nombre de prestataire à deux<sup>105</sup>. Enfin, l'arrêté royal du 23 juin 2003 relatif à la coordination des créneaux horaires à Bruxelles National<sup>106</sup> exécute le règlement européen (CE) 95/93. L'aéroport est ainsi qualifié *d'entièrement coordonné*, ce qui veut dire un

<sup>100</sup> Directive n° 2002/49/CE du 25 juin 2002 relative à l'évaluation et à la gestion du bruit dans l'environnement, JO L 189/1.

<sup>101</sup> Loi du 6 juin 1990 relative aux entreprises de transport aérien, *Moniteur belge* du 22 septembre 1990 et arrêté royal du 16 novembre 1990 portant exécution de la loi du 6 juin 1990 [...], *Moniteur belge* du 24 novembre 1990.

<sup>102</sup> Loi du 3 mai 1999 relative aux transporteurs aériens, *Moniteur belge* du

<sup>103</sup> Arrêté ministériel du 3 août 1994 fixant les conditions de délivrance des licences d'exploitation des transporteurs aériens, *Moniteur belge* du 1<sup>er</sup> octobre 1994.

<sup>104</sup> Arrêté du gouvernement du 24 mars 2000 réglementant le marché de l'assistance en escale aux aéroports relevant de la Région wallonne, *Moniteur belge* du 7 avril 2000.

<sup>105</sup> A noter que, dans tous les cas, un au moins des prestataires ne peut être contrôlé directement ou indirectement ni par l'entité gestionnaire, ni par un usager ayant transporté plus de 25 % des passagers ou du fret enregistré dans l'aéroport, ni par une entité contrôlée directement ou indirectement par cette entité gestionnaire ou tel usager.

<sup>106</sup> Arrêté royal du 23 juin 2003 relatif à la coordination des créneaux horaires à l'aéroport de Bruxelles National, *Moniteur belge* du 8 août 2003.

aéroport où tout atterrissage ou décollage est subordonné à l'attribution d'un créneau horaire par un *coordinateur indépendant* (infostructure), désigné par le Ministre en charge de l'aéronautique.

On observe donc assez logiquement l'impact des composants européens sur les composants nationaux. Mais, outre l'impact du processus de libéralisation européen sur les composants nationaux, cette cinquième phase est marquée par une évolution importante du paysage institutionnel belge. C'est en effet durant cette période que s'opère la fédéralisation du pays. Par rapport à notre objet d'étude, la création des Régions produit un impact d'importance capitale au niveau de la gestion infrastructurelle surtout. Dès 1980, la première *loi spéciale de réformes institutionnelles*, qui sera modifiée par celle de 1988, prévoyait le transfert, de l'Etat aux Régions, de la compétence pour les aéroports et aérodromes publics, à l'exception de celui de Bruxelles-National, qui reste une compétence nationale (fédérale). En 1988, sont précisément concernés les aéroports et aérodromes publics suivants : en Région flamande, les aéroports d'Ostende, d'Anvers-Deurne et de Grimbergen, et en Région wallonne, les aéroports de Charleroi-Gosselies, de Liège-Bierset, de Spa La-Sauvenière et de Saint-Hubert. Pour ces infrastructures, il y a changement de propriétaire et de gestionnaire. C'est cependant par un *accord de coopération*, conclu le 30 novembre 1989<sup>107</sup> et un arrêté royal du 5 août 1992<sup>108</sup>, que le transfert des biens, droit et obligations de la RVA aux Régions sera organisé.

A partir de 1989, les Régions ont officiellement à charge *l'équipement et l'exploitation des aéroports et aérodromes publics*. En tant que maîtresses de l'aménagement du territoire régional, les Régions délivrent également les autorisations de bâtir et d'exploitation des aéroports et décident des infrastructures de mobilité (accès aux aéroports) (J. Naveau, Godfroid, M., Frühling, P., 2006, p. 190). L'accord de 1989 prévoit une période transitoire durant laquelle la RVA percevra les recettes et payera les dépenses pour le compte des Régions. L'accord règle également les modalités de transfert de personnel. A cet égard, la RVA s'engage à fournir aux Régions l'appui qu'elles pourraient demander dans le domaine de l'application des normes et recommandations internationales en matière d'aviation civile. Enfin, il faut noter que les interventions budgétaires de la RVA courront jusqu'en 1992<sup>109</sup>.

A partir de 1992, il n'y aura plus d'intervention de la RVA. Cette dernière s'engage par ailleurs à assurer la sécurité du trafic aérien des aérodromes régionaux. Les compétences régionales s'étendent aussi aux matières environnementales, desquelles font notamment partie les politiques de lutte contre les nuisances sonores.

Il faut donc, désormais, également faire l'inventaire des composants nationaux qui relèvent du niveau de pouvoir régional. En Région wallonne, cette phase voit l'apparition de la structure de gestion des infrastructures aéroportuaires qui ne cessera de se consolider jusqu'aujourd'hui. Le premier texte cadre est le décret wallon du 23 juin 1994 relatif à la

<sup>107</sup> Accord de coopération du 30 novembre 1989 entre l'Etat (pour la RVA) et les Régions, *Moniteur belge* du 29 novembre 1990.

<sup>108</sup> *Moniteur belge* du 5 août 1992.

<sup>109</sup> En effet, la RVA accorde un crédit d'investissement de 300 millions BEF libéré sous forme de droits de tirage fixés en tranches annuelles de 100 millions BEF (1989-1990 et 1991), chaque fois pour moitié à chaque Région ; de plus, la RVA supportera en 1989 la totalité du déficit d'exploitation des aéroports, en 1990 les 2/3 et en 1991 1/3 de ce déficit.

création et à l'exploitation des aéroports et aérodromes relevant de la Région<sup>110</sup>. Il autorise la concession de l'équipement, de l'entretien et de l'exploitation des aéroports régionaux, ce qui est dans les faits, déjà le cas. En effet, le 30 avril 1990, la SAB S.A. (Société de Développement et de Promotion de l'aéroport de Bierset) est créée par Meusinvest, et deviendra Liège Airport, l'année suivante, le 9 juillet 1991, la société anonyme Brussels South Charleroi Airport (BSCA) voit le jour. La Région Wallonne décide par conséquent de concéder la gestion commerciale de ses deux aéroports principaux – Charleroi et Liège – à des sociétés de droit privé, soumises aux lois coordonnées sur les sociétés commerciales (droits de disposition). D'autre part, la Région wallonne respecte strictement la législation européenne en matière d'assistance en escale<sup>111</sup>. A partir du milieu des années 1990, les deux aéroports principaux de la Région connaissent un essor remarquable. L'impulsion de la politique régionale permet l'arrivée de la compagnie « low cost » irlandaise Ryanair en 1997 à Charleroi et de TNT en 1996 à Liège. Dans ce contexte de développement croissant, le gouvernement wallon crée une société spécialisée, la SOWAER (Société wallonne des aéroports), entreprise publique autonome, qui gère notamment les participations financières de la Région dans les sociétés de gestion des aéroports régionaux et qui est chargée de la mise en œuvre de la politique de lutte contre le bruit et du développement des zones économiques autour des aéroports. Le gouvernement wallon est par ailleurs actif dans ce domaine de la lutte contre les nuisances sonores, qui sont de sa compétence : plusieurs textes sont à mentionner mais le plus important est la création d'une *autorité indépendante chargée du contrôle et du suivi en matière de nuisances aéroportuaires* en Région Wallonne<sup>112</sup>. L'interdiction des vols de nuit dans les aéroports régionaux va également dans ce sens<sup>113</sup>. Par ailleurs, le gouvernement entend intégrer le développement des aéroports dans leur environnement et a créé pour cela des *comités de concertation* pour l'environnement de l'aéroport de Liège-Bierset et de Charleroi<sup>114</sup>.

En Région flamande, les deux principaux aéroports flamands, à savoir celui d'Ostende et celui d'Anvers, semblent connaître un développement et une expansion beaucoup moins dynamique que les sites wallons, notamment à cause de contraintes en matières environnementales (J. Naveau, Godfroid, M., Frühling, P., 2006, p. 195).

Dans le prolongement de cette réforme institutionnelle, il faut mentionner, dans cette section consacrée aux composants nationaux, la profonde réforme de la RVA. La création de la BATC en 1987, dont la RVA était actionnaire minoritaire, avait provoqué une scission au niveau de l'exploitation de l'aéroport de Bruxelles-National. Cette situation débouche, après quelques années, à une « *situation conflictuelle permanente* » (Block, 1999). Dès 1991, la loi sur les entreprises publiques autonomes renomme la RVA « Société nationale

<sup>110</sup> Décret du Parlement wallon du 23 juin 1994 relatif à la création et à l'exploitation des aéroports et aérodromes relevant de la région wallonne, *Moniteur belge* du 15 juillet 1994.

<sup>111</sup> Arrêté du gouvernement wallon du 24 mars 2000 réglementant le marché de l'assistance en escale aux aéroports relevant de la Région wallonne, *Moniteur belge* du 7 avril 2000.

<sup>112</sup> Décret du Parlement wallon du 8 juin 2001 instituant une autorité indépendante chargée du contrôle et du suivi en matière de nuisances sonores aéroportuaires en Région Wallonne, *Moniteur belge* du 16 juin 2001.

<sup>113</sup> Arrêté du gouvernement wallon du 8 novembre 2000 fixant les restrictions de décollage et d'atterrissage sur les aéroports relevant de la Région wallonne, *Moniteur belge* du 24 novembre 2001.

<sup>114</sup> Arrêtés du gouvernement wallon du 8 novembre 2000 portant création de comité de concertation pour l'environnement de l'aéroport de Liège-Bierset et de l'aéroport de Charleroi, *Moniteur belge* du 23 novembre 2000.

des voies aériennes », mais cette dernière conserve ses statuts antérieurs. Il faut attendre la loi du 19 décembre 1997 visant à rationaliser la gestion de l'aéroport de Bruxelles-National<sup>115</sup> pour conclure le processus de transformation profonde de l'organisation de la gestion des infrastructures du réseau – donc de la RVA. Ce texte confie au Roi, le pouvoir de prendre, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, toutes les mesures nécessaires en vue de réorganiser la répartition des activités entre la RVA et BATC et de définir les missions de ces deux entités<sup>116</sup>. Ce sera chose faite avec l'arrêté royal du 2 avril 1998<sup>117</sup> portant exécution de la loi de 1997. La RVA prend le nom de *Belgocontrol*, entreprise publique autonome, et reprend l'ensemble des tâches de la sécurité de la navigation aérienne (infostructure) ; la *Brussels International Airport Company* (BIAC), société anonyme de droit public, succède à BATC, et reprend toutes les activités de gestion et d'exploitation de l'aéroport de Bruxelles-National, dont *l'unicité de gestion* est ainsi rétablie. Les contrats de gestion entre ces deux entités et l'Etat seront approuvés par arrêté royal du 25 août 1998<sup>118</sup>.

Pour clarifier, l'Etat fédéral reste, lui, compétent pour l'utilisation de l'espace aérien (infrastructure) ainsi que pour tout ce qui concerne la sécurité de la navigation aérienne (infostructure), et conserve aussi la compétence aéroportuaire pour l'aéroport de Bruxelles-National. La création et la modification des conditions d'utilisation des aérodromes civils relèvent également de sa compétence, en concertation avec les gouvernements régionaux concernés, dans certains cas (J. Naveau, 1994; J. Naveau, Godfroid, M., Frühling, P., 2006).

Du côté de *l'exploitation commerciale* et de la Sabena, le processus de *désengagement de l'Etat* initié en 1982 se poursuit et s'accroît. C'est en outre durant ce processus que la compagnie nationale fait faillite, ce qui aura pour conséquence de réorganiser le paysage aéronautique belge. En 1991, un accord avec Air France est conclu : l'apport d'un partenaire étranger est désormais la seule porte de sortie qui sauverait la Sabena. L'accord signé le 2 avril 1992 permet à la société belge de reconstituer un capital de 16,1 milliards BEF, auquel Air France participe, via la société de droit belge Finacta créée pour l'occasion, à hauteur de 6 milliards BEF et détient de la sorte 24,2 % du capital. L'Etat reste actionnaire majoritaire avec 68 % du capital. Dans la foulée de cet accord et suite aux réglementations européennes, la loi du 30 mars 1992 abroge toutes les dispositions qui dérogent au droit commercial commun, supprime tous les articles relatifs aux aides financières de l'Etat et aux pouvoirs d'ingérence du gouvernement dans la société. Ainsi, la Sabena devient une société anonyme comme les autres, mais dont l'actionnaire majoritaire est l'Etat. Cette alliance avec Air France fait cependant long feu. En 1995, après avoir mis fin au partenariat franco-belge, un accord est signé avec Swissair, qui achète 49,5 % du capital. Jusqu'à la fin des années 1990, ce partenariat semble porter ses fruits, et l'Etat pense permettre à Swissair de monter sa participation à 85 % du capital. Mais les bons résultats ne sont qu'apparents : en fait, Swissair est au bord de la faillite et s'écroule début 2001. La Sabena est entraînée

<sup>115</sup> Loi du 19 décembre 1997 visant à rationaliser la gestion de l'aéroport de Bruxelles National, *Moniteur belge* du 30 décembre 1997.

<sup>116</sup> La loi précise que le Roi devait prendre ces décisions avant le 30 septembre 1998, les arrêtés devant ensuite être confirmés par une loi dans les six mois suivant la date de leur entrée en vigueur.

<sup>117</sup> Arrêté royal du 2 avril 1998 portant réforme des structures de gestion de l'aéroport de Bruxelles National, *Moniteur belge* du 11 avril 1998.

<sup>118</sup> Arrêts royaux portant approbation des contrats de gestion entre l'Etat et BATC et entre l'Etat et la RVA, et portant approbation des statuts de ces entités, *Moniteur belge* du 1<sup>er</sup> septembre 1998.

dans cette chute et dépose son bilan en novembre de la même année. Une nouvelle compagnie belge est alors créée, à partir de la Delta Air Transport. SN Brussels Airlines est née. L'Etat n'est plus actionnaire de la société belge de transport aérien (Vanthemse, 2002).

#### **3.5.4. Analyse en termes de régulation par les droits de propriété, de disposition et d'usages**

Droits de propriété formelle : cette cinquième phase est marquée par une modification majeure de la structure de propriété des infrastructures. Du côté des infrastructures aéroportuaires, l'accord de coopération de 1989 entre l'Etat (pour la RVA) et les Régions, et l'AR du 5 août 1992, *transfert la propriété formelle des infrastructures aéroportuaires de la RVA aux Régions*, à l'exception des installations de navigation aérienne nécessaires au contrôle aérien et des infrastructures de l'aéroport de Bruxelles-National. Concernant ce dernier, la réorganisation sera réglée par la loi du 19 décembre 1997 et l'arrêté royal du 2 avril 1998. Ces textes transforment la BATC : l'Etat doit rester l'actionnaire majoritaire de la société, les biens qui lui avaient été cédés en 1987 sont restitués à l'Etat, la société change de nom et devient BIAC. *Les Régions sont propriétaires des infrastructures aéroportuaires régionales et l'Etat fédéral est propriétaires des infrastructures aéroportuaires à Bruxelles-National*. La situation à Bruxelles-National change en 2001, lorsque l'Etat vend à la BIAC tous les terrains et immeubles dont il est propriétaire sur le site de Zaventem, encore une fois à l'exception de ceux nécessaires au contrôle aérien. A ce moment, l'Etat est encore actionnaire majoritaire de BIAC (63,56 % du capital). Du côté des installations de la navigation aérienne, le contrat de gestion entre l'Etat et la RVA approuvé par l'arrêté royal du 25 août 1998 institue Belgocontrol, entreprise publique autonome, mais, comme signalé, l'Etat conserve la propriété de ces installations. En 2001, la propriété des aéroports wallons a été transférée à la Société wallonne des aéroports (SOWAER), détenue à 100 % par la Région.

Par rapport à la propriété de la Sabena, l'Etat reste actionnaire majoritaire jusqu'à sa chute, mais en diminuant nettement sa participation. A partir de 1995, les pouvoirs publics ne détiennent plus que 50,5 % du capital, contre 68 % au début des années 1990.

Droits de disposition : Avant de devenir propriétaire des infrastructures à Bruxelles-National, la BIAC détient déjà les droits de dispositions sur les propriétés de l'Etat. Suite à la régionalisation, la Région wallonne accorde, dès 1991, une concession sur les infrastructures aéroportuaires à Charleroi et Liège, aux sociétés de gestion BSCA (Brussel South Charleroi Airport) et Liège Airport.

En termes de droits de disposition, la législation européenne, relayée par la législation nationale, introduit une donnée importante, en ce sens que l'usage du réseau par les transporteurs est désormais soumis à la détention d'un créneau horaire (slot). Il s'agit selon nous d'un droit de disposition et d'usage exclusif, en ce sens que le détenteur d'un slot peut, pour la durée de ce slot, jouir du fruit des installations aéroportuaires, au détriment des autres compagnies. Par ailleurs, les droits de disposition de la Sabena sur les lignes régulières sont progressivement supprimés via la libéralisation.

Droits d'usage : à propos des droits d'usage, la libéralisation européenne va modifier graduellement les conditions d'accès – et donc d'usage – du réseau. La loi du 6 juin 1990 ouvre partiellement le marché belge aux transporteurs belges uniquement, en mettant fin au monopole Sabena sur les lignes régulières entre les aéroports régionaux de la CE. Les services entre grands aéroports internationaux à l'intérieur de la Communauté et les services internationaux de ou vers des pays tiers (hors CE) restent en concession à la Sabena. C'est en 1999 (loi du 3 mai 1999) que la libéralisation sera totale pour tous les transporteurs de la Communauté. Conformément au règlement 2408/92, *tous les transporteurs aériens en règle de licence d'exploitation jouissent du droit de transporter du trafic sur toutes les liaisons intracommunautaires* mais également vers un point hors CE. Les transporteurs doivent donc détenir une licence d'exploitation qui répond aux exigences du règlement (CE) 2407/92. Pour la Belgique précisément, un arrêté ministériel du 3 août 1994<sup>119</sup> complète ces conditions en mentionnant que l'exploitant désirant une licence d'exploitation doit avoir à sa disposition au moins un aéronef immatriculé à son nom sur le registre belge. Avec la loi de 1999, il est ainsi mis fin au système de désignation (avec clause de nationalité) sur le marché communautaire. Le marché de l'assistance en escale est également soumis à la législation européenne en la matière et est ouvert (usage des infrastructures aéroportuaires)<sup>120</sup>.

### 3.5.5. Analyse en termes de régulation par les politiques publiques

Au regard des composants – européens et nationaux – qui viennent d'être énoncés, il convient d'épingler deux faits marquants, qui témoignent d'un changement de régime considérable. La structure de régulation du secteur aérien en Belgique subit en effet un double mouvement de changement d'échelle : vers le « haut », avec un déplacement de la régulation commerciale au niveau européen (concurrence) ; vers le « bas », avec un transfert de compétence vers les Régions pour les aéroports et aérodromes régionaux. L'Etat belge, au niveau national/fédéral conserve ses compétences à Bruxelles-National ainsi que pour tout ce qui concerne l'utilisation de l'espace aérien (infrastructure). Trois stratégies pourraient donc se dessiner parallèlement ou simultanément selon ces compétences. Quelle est la cohérence et/ou l'interdépendance entre les initiatives qui se dégagent à chacun de ces échelons ?

Tout d'abord, il convient de relever que le *policy design* de cette cinquième phase est orienté selon une *adaptation* au contexte de libéralisation, mais en tentant d'en « tirer profit ». La stratégie publique doit se redéfinir car les contraintes sont plus grandes et donc la marge de manœuvre plus limitée. En termes d'objectifs de politiques publiques, il semble se dessiner une certaine imbrication des composants européens avec les évolutions nationales du secteur. Selon nous, l'*objectif politique*, pris comme un « tout » pour cette phase, peut se définir comme une volonté de *développer la performance et l'attractivité des infrastructures aéroportuaires belges*. En filigrane, c'est la *position concurrentielle* de la

<sup>119</sup> Arrêté ministériel du 3 août 1994 fixant les conditions de délivrance des licences d'exploitation des transporteurs aériens, *Moniteur belge* du 1<sup>er</sup> octobre 1994.

<sup>120</sup> Pour le marché de l'assistance en escale de l'aéroport de Bruxelles-National, la directive 96/67/CE est transcrite en droit belge par l'arrêté royal du 12 novembre 1998 (*Moniteur belge* du 25 décembre 1998) ; pour le marché de l'assistance en escale dans les aéroports wallons, la directive est transcrite par arrêté du gouvernement wallon du 24 mars 2000 (*Moniteur belge* du 7 avril 2000).

Belgique, de l'aéroport de Bruxelles-National (mais pas seulement), qu'il est question de défendre. Quels sont les indices de ces objectifs ?

Tout d'abord, sans être explicitement évoquée par le texte, l'objectif de la loi du 6 juin 1990 est de promouvoir les aéroports régionaux du pays et de les rendre plus rentables. C'est ce que nous apprend l'analyse des discussions parlementaires<sup>121</sup>. L'ouverture à la concurrence sert donc, notamment, d'*instrument* visant à vitaliser le développement des aéroports régionaux belges. L'adaptation de la législation belge par rapport aux règlements européens en témoigne. La loi de 1990 précède le troisième paquet (anticipation). La libéralisation belge est progressive, et pas toujours complète. Ainsi, selon les textes, la loi du 3 mai 1999 autorise tout transporteur aérien communautaire à assurer une liaison de ou vers la Belgique. Mais l'analyse des documents parlementaires<sup>122</sup> nous indique clairement que pour éviter de complexifier la situation, la loi « *ne s'appliquerait qu'aux liaisons qui ne sont pas déjà exploitées par la Sabena ou, à tout le moins, à celles qu'elle n'exploiterait plus, encore que dans ce dernier cas, elle pourrait se prévaloir d'un droit de préemption pendant trois années après avoir cessé d'exploiter la route* » (Godfroid, 2000, p. 555). Il y a encore, dans l'attitude des pouvoirs publics belges, une certaine tendance à la protection de la compagnie nationale, même si parallèlement, l'Etat se retire du capital de la société. Quant au processus de libéralisation proprement dit, on observe que la politique vise à promouvoir les aéroports régionaux (l'aéroport de Bruxelles-National est, au début des années 1990, en pleine rénovation), mais également à « défendre » jusqu'au dernier moment la compagnie nationale.

Selon nous, la profonde réforme de la gestion de l'aéroport de Bruxelles-National (infrastructure), encadrée par la loi du 19 décembre 1997, va exactement dans le même sens : en confiant à BIAC la gestion de l'aéroport, et en rétablissant l'unicité de sa gestion (AR du 2 avril 1998), les pouvoirs publics belges entendent s'assurer que l'aéroport pourra sauvegarder sa position concurrentielle, mais aussi que les tâches de service public y afférentes soient accomplies *efficacement*. Cette *recherche d'efficacité* est manifeste dans ce processus de réforme complète de la RVA, car les tâches de gestion infrastructurelle et de contrôle aérien sont, dorénavant, entièrement *découplées*. La RVA ne s'occupe plus que de la sécurité de la navigation aérienne et est transformée en entreprise publique autonome (Belgocontrol). Les pouvoirs publics opèrent ainsi une rupture nette avec la façon de faire qui prévalait depuis la fin de la Seconde guerre mondiale, à savoir la concentration de ces activités au sein d'un même organisme. La régulation par les politiques publiques se caractérise ainsi par un mouvement de déconcentration (séparation des activités de la RVA) mais aussi de décentralisation (transfert de compétences aux Régions).

Par rapport à ces objectifs de vitalisation des infrastructures, de recherche d'efficacité et d'attractivité, les *instruments* mobilisés par les pouvoirs publics sont orientés vers le (semi) *prescriptif*. Afin de conserver le « contrôle » des activités de BIAC et Belgocontrol, l'Etat négocie un contrat de gestion avec chacun des deux organismes. Ces contrats ont la particularité de *lier* BIAC et Belgocontrol, entreprises publiques autonomes, à l'Etat : elles

<sup>121</sup> Documents Parlementaires. Senat, Session 1989-1990. Projet de loi 898/1.

<sup>122</sup> Documents parlementaires, réponse du ministre des Transports, 1871/3 – 98/99, pp. 3,4, et 6.

s'engagent alors à respecter leurs engagements, notamment en termes de missions de services publics. Dans ces contrats de gestion, des sanctions, la plupart du temps financières, sont prévues pour dédommager l'Etat, en cas de non respect par les entreprises de leurs engagements (modalités de régulation 1 et 2). Par ailleurs, les plans de gestion ou plans quinquennaux que BIAC et Belgocontrol doivent définir pour le futur sont soumis à l'approbation du Ministre. La création de BIAC, puis sa privatisation en 2001, produit également une redistribution de la structure des droits de propriété formelle (modalité de régulation 4). Ce mode de régulation s'observe également par le transfert de la propriété des infrastructures aéroportuaires régionales aux Régions. Enfin, les pouvoirs publics usent également de mesures incitatives, notamment via le contrôle financier de BIAC jusqu'en 2001 et de Belgocontrol (modalité de régulation 1). Le rôle de l'Etat est donc solide à cet égard et, indirectement, via ces entités, il *fournit des services*.

Cela étant, on aurait pourtant tort de penser que les entités de gestion réformées constituent les groupes cibles des politiques publiques de cette phase. Selon nous, et encore une fois si l'on considère le *policy design* comme un « tout » relativement cohérent, il faut remarquer que ces politiques publiques s'adressent avant tout aux *compagnies aériennes*, belges tout d'abord (ouverture partielle du marché), européennes ensuite. Les opérateurs de transport sont ici les principaux *groupes cibles* du *policy design*. A travers l'ouverture du marché des liaisons entre aéroports régionaux de la communauté (loi du 6 juin 1990), on s'adresse effectivement à des compagnies susceptibles d'utiliser les aéroports régionaux. Les Régions doivent donc, sans doute, emboîter le pas à cette initiative. Par ailleurs, il faut, de façon plus générale, relever que le processus de libéralisation impacte surtout la structure de fonctionnement de nombreuses compagnies aériennes européennes qui évoluaient en situation de monopole dans de nombreux pays. Une fois ces monopoles abolis, il est relativement normal que les Etats adaptent leurs politiques en convoitant des compagnies qui réorganisent leur réseau, et qu'ils ne devaient pas forcément « attirer » dans un contexte plus monopolistique.

Cela étant, qu'en est-il donc de la stratégie publique en Région wallonne ? De façon générale, il semble que les objectifs des autorités wallonnes s'insèrent dans les objectifs politiques que nous venons de définir. Il faut attirer les compagnies aériennes sur les aéroports de la Région. Néanmoins, il y a selon nous un objectif plus fondamental à la politique aéroportuaire wallonne, à insérer dans une perspective de développement économique de plus large échelle. Tout comme, à la sortie de la Seconde guerre mondiale, le gouvernement belge s'inquiétait de la place et de l'impact du développement des infrastructures sur l'économie nationale, il apparaît que la politique régionale de développement aéroportuaire s'inscrit dans l'objectif plus large d'une *dynamisation économique régionale*. En termes d'instruments, le décret relatif à la création et à l'exploitation des aéroports et aérodromes régionaux plante déjà le décor : « *le gouvernement peut, aux clauses et conditions à déterminer par lui, concéder, en tout ou en partie, l'équipement, l'entretien et l'exploitation d'un ou de plusieurs aéroports ou aérodromes, ainsi que l'établissement et l'exploitation de services destinés aux usagers* »<sup>123</sup>.

<sup>123</sup> Décret du Parlement wallon du 23 juin 1994 relatif à la création et à l'exploitation des aéroports et aérodromes relevant de la région wallonne, *Moniteur belge* du 15 juillet 1994.



La Région privatise les activités de gestion de ses deux aéroports principaux (droits de disposition, modalité de régulation 4). En quelques années, la croissance remarquable des aéroports de Charleroi et de Liège (cf. supra, chapitre 2) témoigne de l'efficacité de cette politique, qui a permis d'attirer Ryanair pour le transport passagers (Charleroi) et TNT pour le transport fret (Liège). La croissance des activités dans ces deux aéroports a été tellement importante que les pouvoirs publics ont dû rapidement faire preuve d'ingéniosité pour pallier les désavantages et les désagréments causés par ces activités (bruit principalement). Ainsi, le *policy design* wallon se caractérise selon nous par une double stratégie, de *développement* d'une part, mais également d'*encadrement* d'autre part, pour laquelle la dimension environnementale joue un rôle primordial. Ainsi les vols de nuit, entre 23h et 7h, sont interdits dans les aéroports relevant de la Région wallonne (avions à réaction subsoniques) sauf à Liège-Bierset. Ensuite, une *autorité indépendante* chargée du contrôle et du suivi en matière de nuisances sonores est créée<sup>124</sup>. Elle doit formuler des avis, alerter les manquements aux règles, réaliser des expertises (modalité de régulation 1). A noter que pour la question du bruit, la Région associe aux restrictions à l'endroit des compagnies aériennes un certain nombre de programmes destinés aux riverains (programme d'insonorisation notamment). Enfin, il faut remarquer la création en 2001 de la SOWAER, société spécialisée, qui agit pour le compte de la Région en matière aéroportuaire, notamment pour la mise en œuvre de la lutte contre les nuisances sonores. Une autre de ses missions principales est le développement de zones économiques autour des aéroports, ce qui renvoie à l'objectif défini précédemment. Les différents comités de concertation pour les environnements des aéroports de Liège et Charleroi, qui sont de composition très large (représentants du gouvernement, des usagers des aéroports, des riverains), témoignent également du souci de cohérence dans la stratégie publique, en ce qui concerne l'insertion des aéroports et des activités qui leur sont reliées au sein du contexte socio-économique wallon<sup>125</sup>.

Pour tenter de généraliser, l'hypothèse causale de cette phase pourrait être formulée comme suit : une gestion financièrement saine, unie et indépendante des infrastructures (réforme de la RVA et création de BIAC, régionalisation) va attirer les compagnies étrangères qui peuvent avoir accès au réseau grâce à la libéralisation européenne. Il s'agit donc aussi, d'une certaine façon de s'adapter à la libéralisation. La concurrence entre les compagnies qu'elle implique nécessite des infrastructures attirantes si l'objectif est de développer le secteur.

### 3.5.6. Impacts sur les 8 fonctions de régulation

Fonction 1 - *gestion physique et exploitation du réseau* : à partir de 1989 et l'accord de coopération, la gestion des aéroports et aérodromes régionaux publics (infrastructure) est une compétence régionale. Dès 1991-1992, la gestion concrète est confiée à des sociétés de gestion de droit privé, à savoir Brussels South Charleroi Airport et Liege Airport. En 2001, la Région wallonne confie à la SOWAER (Société wallonne des aéroports), dont elle détient

<sup>124</sup> Décret du Parlement wallon du 8 juin 2001 instituant une autorité indépendante chargée du contrôle et du suivi en matière de nuisances sonores aéroportuaires en Région Wallonne, *Moniteur belge* du 16 juin 2001.

<sup>125</sup> La législation reste cependant très vague sur leur fonction concrète, alors qu'elle est très explicite sur leur composition.

100 % du capital, la gestion des participations de capital de la Région dans les sociétés gestionnaires des aéroports de Charleroi-Bruxelles-Sud et de Liège-Bierset. Pour les aéroports flamands, le gouvernement, via le ministre flamand des Transport a une tutelle plus directe sur les sociétés de gestion Ostend Airport et Anvers Airport. Pour l'aéroport de Bruxelles-National, la gestion de l'aéroport est confiée en 1998 à la BIAC. Cette dernière a pour mission la gestion, par des méthodes industrielles et commerciales, de l'ensemble des activités de Bruxelles-National : la construction, l'aménagement, la modernisation, le développement et l'exploitation des installations au sol de BN et de ses dépendances. On comprend ici l'impact de la fédéralisation sur le secteur.

Fonction 2 – définition des conditions d'accès et d'usage : les conditions d'accès et d'usage sont désormais strictement soumises pour une bonne part à la législation européenne. L'obtention d'une licence d'exploitation est soumise aux conditions en termes d'immatriculation, de certificat de navigabilité, de licences de personnel, etc. En ce qui concerne l'usage la libre concurrence donne libre accès aux liaisons à tout aéronef appartenant à (ou à disposition d') un *exploitant communautaire*. Pour ce qui est des aéronefs immatriculés hors UE, les règles sont identiques à celles des phases précédentes et sont toujours soumises aux autorisations spécifiques du Ministre. Par ailleurs, l'accès et l'usage du réseau sont soumis à la détention de créneaux horaires. C'est le coordinateur indépendant qui distribue ces slots. Lorsqu'il faut départager deux compagnies « à égalité », ce dernier fait intervenir les performances sonores des aéronefs qui seront utilisés pour le service visé. Le Ministre détient un droit de regard sur l'octroi des slots.

En Région wallonne, les vols de nuit sont interdits, sauf à Liège-Bierset.

Fonction 3 – définition du statut légal des opérateurs et des propriétaires du réseau : pour les propriétaires du réseau, l'Etat reste compétent pour l'autorisation de l'utilisation de l'espace aérien, mais les Régions (la SOWAER en Région wallonne à partir de 2001) sont propriétaires des aéroports et aérodromes publics régionaux. Il s'agit donc de propriétés publiques. Il en est de même pour les infrastructures à Bruxelles-national jusqu'en 2001, lorsque l'Etat *vend à la BIAC* tous les terrains et immeubles dont il est propriétaire sur le site de Bruxelles-National (privatisation). Toutes les installations de la navigation aérienne (nécessaires au contrôle aérien) sont et restent la propriété de l'Etat.

Du point de vue des opérateurs, signalons qu'à partir de 1992, la Sabena devient une société anonyme comme les autres, dans laquelle les pouvoirs publics n'ont plus aucun droit d'ingérence et ne peuvent injecter d'argent qu'à titre d'actionnaire « comme les autres ».

Fonction 4 – définition des règles de concurrence : la libéralisation a introduit purement et simplement le principe de concurrence (lois de 1990 et 1999), tout d'abord à l'intérieur du pays et a ensuite sur l'entière du marché européen. C'est la Commission européenne qui définit les règles de concurrence : il y a transfert de cette fonction de régulation du niveau national au niveau européen. Il faut également mentionner l'impact de la libéralisation européenne sur l'exploitation des infrastructures en ce qui concerne le marché de l'assistance en escale. Cette exploitation des infrastructures est également ouverte à la concurrence. A partir de 2003, l'octroi des slots est également libéralisé ; les slots sont coordonnés par un coordonnateur indépendant, Brussels Slot Coordination (infostructure).

Mentionnons tout de même que les alliances entre compagnies permettent une séparation informelle du marché entre opérateurs.

Fonction 5 – définition des OSP : au niveau européen, le concept d'obligation de service public fait son apparition au niveau de l'exploitation commerciale avec la libéralisation. Un Etat membre peut imposer une OSP sur un service régulier ou sur une liaison déterminée dans deux conditions (1) si l'aéroport dessert une zone périphérique ou de développement située sur son territoire, (2) si la liaison présente une faible densité de trafic et dessert un aéroport régional sur son territoire, pour autant que la liaison soit considérée comme d'importance vitale pour le développement économique de la région où est situé l'aéroport. En Belgique, aucune ligne n'entre dans cette catégorie d'obligation de service public (Dobruszkes, 2007).

Du côté de la gestion des infrastructures, le contrat de gestion entre BIAC et l'Etat mentionne un certain nombre de *missions de service public*, que l'on peut considérer comme une forme d'OSP. Les missions de service de la BIAC, à Bruxelles-National, sont : l'accueil, l'embarquement, le débarquement et le transfert de passagers, l'inspection aéroportuaire et la sécurité au sol de l'aéroport. Pour Belgocontrol, ces missions sont : assurer la sécurité de la navigation aérienne dans l'espace aérien dont l'Etat belge est responsable, assurer le contrôle des mouvements d'aéronefs à Bruxelles-National ainsi que la sécurité du trafic des aéroports régionaux, fournir des informations sur les aéronefs aux services de police aéronautique. Le Ministre se charge de vérifier que ces missions sont respectées.<sup>126</sup>

Fonction 6 – arbitrage des rivalités d'usage et conflits entre utilisateurs : Les rivalités entre opérateurs d'assistance en escale sont régulées à l'échelon européen. Il faut également noter que l'AR du 2 avril 1998 crée au sein du ministère des Communications et de l'Infrastructure, un Comité de régulation et de coordination (CRC) qui a pour mission de concilier tout différend entre Belgocontrol et BIAC, et de conseiller le Ministre, Belgocontrol et BIAC au sujet de l'évolution concurrentielle de l'aéroport de BN.

Fonction 7 – conditions d'accès aux ressources naturelles : lors de cette cinquième phase, on voit apparaître plus clairement l'impact des politiques environnementales, principalement en Région wallonne. Les plans d'exposition au bruit ainsi que le plan de développement à long terme des aéroports limitent clairement le développement futur des aéroports wallons en fonction d'un seuil de bruit défini par la Région. De même, l'interdiction des vols de nuit à l'aéroport de Charleroi impacte cette fonction de régulation.

Fonction 8 – interconnexion aux autres réseaux : en Europe, tous les accords bilatéraux entre pays membres de l'UE sont abrogés et remplacé par le système multilatéral libéralisé. Hors UE, ce sont toujours les accords bilatéraux qui régissent les relations aéronautiques entre la Belgique et les pays tiers. Le respect de normes OACI, notamment en termes de contrôle aérien et de sécurité, sont toujours d'application du fait de la Convention de Chicago à laquelle adhère la Belgique.

---

<sup>126</sup> Les contrats de gestion entre la RVA et l'Etat et entre la BATC et l'Etat ont été approuvés dans les arrêtés royaux du 25 août 1998, *Moniteur belge* du 1<sup>er</sup> septembre 1998.

### 3.5.7. Analyse en termes d'impacts sur la configuration des acteurs (APA)

La configuration des acteurs subit de grands changements avec cette cinquième phase de régulation. Tout d'abord, comme déjà signalé, il y a transfert, en matière de régulation commerciale, des compétences de l'échelon national à l'échelon européen. La Commission est chargée de vérifier l'application de ses règlements (troisième paquet). Elle vérifie également que les Etats agissent en conformité avec les prescriptions établies dans ces réglementations. La législation européenne introduit également un nouvel acteur : le coordonnateur indépendant des slots. Pour Bruxelles-National, Brussels Slot Coordination a été désigné par le Ministre en charge de la Direction Générale du Transport Aérien (DGTA), après consultation des transporteurs qui effectuent plus de cents vols annuels au départ et à destination de Bruxelles-National, de leurs organisations représentatives, de l'exploitant de l'aéroport, de l'autorité responsable du contrôle aérien, et du Ministre chargé de la DGTA.

Par ailleurs, la gestion des infrastructures de réseau est largement modifiée. A partir de 1989, les Régions acquièrent la compétence pour la gestion des aéroports régionaux. Ce sont donc les régions qui ont à charge l'équipement et l'exploitation des aéroports et aérodromes nationaux publics. La gestion infrastructurelle est dans la foulée complètement séparée du contrôle aérien. Avant 1997, la RVA se chargeait de ses deux volets. Avec la création de la BIAC, la RVA laisse ce qui lui restait comme compétence de gestion à l'aéroport de Bruxelles-National. Elle se chargera dorénavant exclusivement des tâches de sécurité de la navigation aérienne et prend le nom de Belgocontrol.

Ainsi, « *schématiquement, la DGTA et Belgocontrol se partagent les responsabilités réglementaires et de sécurité de la navigation aérienne [infrastructure] qui est une compétence fédérale. Les Régions et (pour Bruxelles National) la BIAC, exercent la responsabilité de gestion des aéroports* » (J. Naveau, Godfroid, M., Frühling, P., 2006, p. 189). Dans ce cadre, l'Etat agit principalement au travers de la Direction Générale du transport aérien (DGTA – nouvelle appellation de l'ancienne Administration de l'aéronautique) du Service Public fédéral Mobilité et Transport qui dépend du ministre de la Mobilité et des Transports. Elle délivre les licences aux compagnies et au personnel navigant, les certificats de navigabilité, agréé les aéroports, promulgue les règles générale de circulation aérienne et les règles techniques, y compris celles applicables aux aéroports régionaux (J. Naveau, Godfroid, M., Frühling, P., 2006, p. 186). La BIAC, elle, peut dans le cadre de l'arrêté royal du 12 novembre 1998, édicter des règles de conduite à observer par les prestataires de services d'assistance en escale et ce dans l'intérêt du bon fonctionnement de l'aéroport. Ce pouvoir est exclu dans les cas d'auto-assistance, pour lesquels ces prérogatives doivent être confiées à une autorité publique distincte du gestionnaire. Les entités gestionnaires des aéroports sont par ailleurs autorisées à fixer les redevances pour lesquelles elles sont concernées.

Pour conclure et clarifier, il faut remarquer que la grande réforme de la RVA a conduit à un schéma de répartition triangulaire des activités liées au fonctionnement du secteur en Belgique (Block, 1999, p. 319):

- un volet « exploitation » des infrastructures, confiées à BIAC pour BN et aux Régions pour les aéroports régionaux ;
- un volet « contrôle aérien », confié à Belgocontrol
- un volet « régulation », au sens large, confiée à la DGTA et au Comité de régulation et de coordination (pour tout différend entre Belgocontrol et BIAC)

Il faut enfin relever une sous configuration d'acteurs au niveau de la Région wallonne. La gestion des aéroports de Liège et Charleroi est concédée à des sociétés de gestion de droits privés, alors que les aérodromes de Spa et de Saint-Hubert sont gérés directement par la SOWAER. Cette dernière est une société spécialisée qui agit pour le compte du gouvernement wallon et ses missions sont la gestion de participations financières pour le compte de la Région wallonne ; en matière d'opérationnalité des sites, la prestation de services au profit des sociétés de gestion ; le développement de zones économiques autour des aéroports ; la gestion des programmes environnementaux pour le compte de la Région wallonne ; et le financement des missions de sûreté (Site Internet SOWAER, 2010). Enfin, l'autorité indépendante pour les nuisances sonores est chargée de veiller au suivi des règles en ce domaine et doit formuler des avis et des recommandations, tout comme de juger de la cohérence des décisions politiques en la matière.

### 3.6. Phase 6 (2004-...) : Le projet de Ciel unique européen (infostructure) et la privatisation de BIAC

#### 3.6.1. Composants européens du régime

##### 3.6.1.1. Le paquet Ciel unique de 2004

Fin 1999 une communication de la Commission européenne assure qu'un vol sur trois en Europe n'est pas à l'heure<sup>127</sup>. A plus large échelle, la Commission constate que le ciel européen est saturé, d'une part du fait de l'augmentation du trafic, et, d'autre part, du fait du partage de l'espace aérien avec les autorités militaires (par ex. crise Kosovo 1999). Partant, l'Union européenne se lance dans un ambitieux programme de réforme du contrôle de l'espace aérien : le « ciel unique européen ». Ce programme a accouché de quatre règlements en mars 2004.

La saturation de l'espace aérien est le leitmotiv de cette réforme, qui vise à régler le problème des *retards* et de la *congestion*. La communication de la Commission permet de comprendre les raisons d'une telle initiative. Le problème de saturation est dû à certains comportements des transporteurs, mais aussi à la saturation des infrastructures et de l'espace aérien. Ce dernier a une capacité limitée, mais qui peut être améliorée. Assez logiquement, le fait significatif de la réflexion s'oriente vers la remise en question de la fragmentation de l'espace aérien selon les frontières nationales ; cette fragmentation nuit à une organisation optimale de cet espace. L'idée principale est de *réorganiser la gestion du contrôle aérien* (infostructure) en ayant pour objectif une organisation *qui ne respecte pas les frontières nationales* : la Communauté ne peut maintenir dans son ciel les frontières qu'elle a su supprimer sur son sol<sup>128</sup>. Il faut définir les routes *indépendamment des frontières*. A cet égard, un rôle particulier est donné à Eurocontrol : l'agence a la responsabilité de fournir une structure de coordination réunissant toutes les parties intéressées ; par ailleurs, Eurocontrol devrait aussi pouvoir être en mesure de concevoir des itinéraires de délestage et développer et mettre en œuvre des plans d'urgence.

Le paquet de mesures adopté en 2004 favorise la gestion harmonisée des circulations aériennes et vise à optimiser les conditions de fluidité et de sécurité. L'objectif est de *réduire la fragmentation de l'espace aérien* pour absorber le doublement du trafic prévu à l'horizon 2020. Le ciel unique est composé de quatre règlements :

- Le *règlement cadre* (CE) 549/2004<sup>129</sup> établit un principe central : la séparation entre, d'une part, l'organisme faisant fonction d'autorité de surveillance nationale et, d'autre part, les prestataires de services navigation aérienne, afin d'assurer l'indépendance des premiers à l'égard des seconds. Le règlement introduit également les procédures détaillées de mise en œuvre et institue les organes qui en seront chargés (le Comité du Ciel unique).

<sup>127</sup> La création du ciel unique européen, COM (1999) 614 final du 1.12.1999,

<sup>128</sup> COM (1999) 614 final du 1.12.1999.

<sup>129</sup> Règlement (CE) n° 549/2004 du Parlement européen et du Conseil du 10 mars 2004 fixant le cadre pour la réalisation du ciel unique européen (« règlement cadre »), JO du 31.3.2004

- Le règlement (CE) n°550/2004 porte sur la fourniture de services de navigation aérienne et vise à établir des exigences communes pour garantir une fourniture sûre et efficace des services de navigation aérienne. Ces exigences concernent les tâches des autorités de surveillance nationales, la délégation de certaines inspections à des organismes agréés, et toutes les règles relatives à la fourniture de services : certification des prestataires, désignation, tarification<sup>130</sup>.
- Le règlement (CE) n°551/2004 porte sur l'organisation et l'utilisation de l'espace aérien dans le ciel unique européen. Il a pour objectif d'appuyer le concept d'un espace aérien opérationnel progressivement plus intégré. Il institue donc la formation des blocs d'espace aérien fonctionnels, qui permettront une utilisation optimale de l'espace aérien. Ils ne peuvent être formés que par un accord mutuel entre les Etats membres responsables d'une partie de l'espace aérien constitué par ces blocs. Enfin, il s'agit de mettre en place une gestion souple de l'espace aérien (*flexible use of airspace*), notamment en termes de coordination entre utilisations civile et militaire<sup>131</sup>.
- Le règlement (CE) n°552/2004 concerne l'interopérabilité du réseau européen de gestion du trafic aérien et s'applique aux systèmes, à leurs composants et procédures associées, qui sont alors spécifiées<sup>132</sup>.

Ainsi sont formulées les bases de l'harmonisation des procédures et des réglementations nationales pour la redéfinition zonale des espaces aériens (infrastructure), les conditions de fourniture de service de navigation aérienne et les conditions d'interopérabilité des systèmes.

On peut considérer que la démarche du Ciel unique marque une « *véritable rupture [...] dans le rythme et les modalités des améliorations à adopter* » (Beyer, 2008, p. 13). De fait, la Commission européenne fait son apparition dans un secteur où elle va tenter d'imprimer sa logique de régulation et de définir les modalités institutionnelles de son action. Le ciel unique s'applique, dans sa première phase, aux membres de l'UE à 27, ainsi qu'à la Suisse et la Norvège. En devenant membre d'Eurocontrol en 2002, l'Union européenne a permis, via la Commission, d'accélérer l'intégration transnationale des espaces aériens. La Commission, s'appuyant sur les expertises existantes au sein d'Eurocontrol, procède à un processus de « communautarisation » partielle des méthodes et des moyens qui jusque là étaient plutôt intergouvernementaux (Beyer, 2008). On assiste donc à un affaiblissement du rôle politique d'Eurocontrol au profit de sa fonction technique, qui supporte l'action de la Commission.

<sup>130</sup> Règlement (CE) n° 550/2004 du Parlement européen et du Conseil du 10 mars 2004 relatif à la fourniture de services de navigation aérienne dans le ciel unique européen (« règlement sur la fourniture de service »), JO du 31.3.2004.

<sup>131</sup> Règlement (CE) n° 551/2004 du Parlement européen et du Conseil du 10 mars 2004 relatif à l'organisation et à l'utilisation de l'espace aérien dans le ciel unique européen (« règlement sur l'espace aérien »), JO du 31.3.2004.

<sup>132</sup> Règlement (CE) n° 552/2004 du Parlement européen et du Conseil du 10 mars 2004 concernant l'interopérabilité du réseau européen de gestion du trafic aérien (« règlement sur l'interopérabilité »), JO du 31.3.2004.

A terme, l'initiative Ciel unique devrait mener à la création d'une région unique d'information par fusions des régions existantes. Des blocs d'espace fonctionnels (FAB- Fonctionnal airspace blocks) sont actuellement en cours de création, dont le périmètre sera retenu uniquement sur base de critères de trafics, indépendamment des frontières au sol. Cette réorganisation permettra une efficacité maximale d'exploitation. L'étude et la mise en œuvre de ces FAB reposent cependant sur des principes de collaboration volontaires entre acteurs nationaux.

Plusieurs autres textes font suite et prolongent le projet Ciel unique :

- La directive 2006/23/CE<sup>133</sup> concernant une licence communautaire de contrôleur de la circulation aérienne. Cette directive vise à fixer les principes qui doivent être à la base de la mise en place d'une licence communautaire de contrôleur aérien. Le texte fixe donc les conditions et le contenu précis de ce que doit comporter une licence de ce type. Les Etats membres sont chargés de transposer les exigences édictées dans leurs législations nationales. L'objectif est d'augmenter la sécurité de la circulation aérienne, mais aussi d'améliorer le système communautaire de fonctionnement du contrôle aérien. Harmoniser les licences permet de rendre plus cohérent de fonctionnement.
- Le règlement (CE) 219/2007<sup>134</sup> relatif à la constitution d'une entreprise commune pour la réalisation du système européen de nouvelle génération pour la gestion du trafic aérien (SESAR). Il s'agit du *volet technique* du Ciel unique. L'entreprise est chargée de mener un programme de recherche destiné à étudier et mettre en place la modernisation de la gestion du trafic aérien en Europe ; il est donc créé une entreprise commune SESAR (Single European Sky ATM Research) chargée de réaliser ces tâches. SESAR a ainsi pour vocation de fédérer et coordonner les activités de recherche et de développement. Le programme de recherche est divisé en trois phases : définition (2005-2008), développement (2008-2013), déploiement (2014-2010). L'entreprise dispose dans chacun des Etats membres de l'entreprise, de la personnalité juridique la plus large et d'exonérations fiscales. Aujourd'hui, on se situe dans la phase de développement, sensée produire la nouvelle génération de technologies et de systèmes, ainsi que les nouvelles procédures et composants opérationnels du futur visage du contrôle aérien en Europe.

### 3.6.1.2. Accord « Ciel ouvert » avec les Etats-Unis (2007)

Le 25 avril 2007, le Conseil a décidé (2007/339/CE)<sup>135</sup> la signature de l'accord Ciel ouvert négocié avec les Etats-Unis, sous réserve d'une décision ultérieure du Conseil concernant sa

<sup>133</sup> Directive 2006/23/CE du Parlement européen et du Conseil du 5 avril 2006 concernant une licence communautaire de contrôleur de la circulation aérienne, JO du 27.4.2006.

<sup>134</sup> Règlement (CE) n° 219/2007 du Conseil du 27 février 2007 relatif à la constitution d'une entreprise commune pour la réalisation du système européen de nouvelle génération pour la gestion du trafic aérien (SESAR), JO du 2.3.2007.

<sup>135</sup> Décision 2007/339/CE du Conseil et des représentants des gouvernements des Etats membres de l'Union européenne, réunis au sein du Conseil du 25 avril 2007 concernant la signature et l'application provisoire de l'accord de transport aérien entre la Communauté européenne et ses Etats membres, d'une part, et les Etats-Unis d'Amérique, d'autre part, JO du 25.5.2007.



conclusion. L'accord est signé le 30 avril 2007 et prend effet à partir du 30 mars 2008, à titre provisoire, en attendant son entrée en vigueur.

L'idée de l'accord dit de Ciel ouvert (« open sky ») remonte à la procédure en manquement entamée en 1998 par la Commission contre huit pays européens (Danemark, Suède, Finlande, Belgique, Luxembourg, Autriche, Allemagne et Royaume-Uni) ; la Commission estimait que les accords bilatéraux sur le transport aérien signés par ces pays avec les États-Unis empiétaient sur les compétences externes de l'UE et violaient les règles du marché unique en créant un désavantage commercial pour les compagnies aériennes des pays n'ayant pas conclu d'accord bilatéral (Site Euractiv, 2010). En 2002, la Cour européenne de justice confirme l'incompatibilité entre ces accords et la loi européenne : un accord unique doit être négocié. Les négociations durent quatre ans et aboutissent à l'accord signé en 2007.

L'esprit de cet accord est de libéraliser tous les services aériens (marchandises, passagers, fret, postes) à l'intérieur de l'espace formé par l'Union européenne et les États-Unis. L'objectif est de favoriser l'essor du transport aérien international. Il est offert aux transporteurs aériens des deux parties de se livrer à une concurrence loyale et équitable pour la fourniture de services aériens couverts par l'accord. Il s'agit donc pour chaque partie d'octroyer une série de droits (libéralisation totale). Il faut pour ainsi dire ne pas avoir d'autorisation : les autorisations sont octroyées d'office pour autant que le transporteur soit possédé en bonne part par des ressortissants d'une des parties ou des États, soit effectivement contrôlé par des États ou des ressortissants des États parties, qu'ils soient titulaires de la licence d'exploitation d'une des parties, et qu'ils aient leur principal établissement dans l'autre partie à l'accord. Le respect des dispositions législatives et réglementaires d'une partie s'impose aux transporteurs venant de l'autre partie dès qu'ils exercent des services sur les territoires de cette dernière. Il faut cependant remarquer que si l'accord prévoit que les compagnies américaines peuvent assurer des vols au sein de l'Europe (cabotage), à condition de ne pas opérer entre deux points à l'intérieur d'un seul État membre, les compagnies aériennes européennes ne sont pas autorisées à exploiter les routes aériennes nationales aux États-Unis. L'accord permet néanmoins aux transporteurs européens de créer des filiales aux États-Unis, qui seront, elles, autorisées à assurer des vols intérieurs si elles remplissent un certain nombre d'exigences strictes.

L'accord régit également les points qui concernent la sécurité et la sûreté.

Concernant les activités commerciales, chaque transporteur aérien a le droit à l'exercice de l'auto-assistance en escale sur le territoire de l'autre partie ou de choisir à sa convenance parmi les prestataires concurrents ; des accords de coopération commerciale sont également autorisés. Concernant les redevances, les transporteurs de l'autre partie sont traités aussi favorablement que ceux de la sienne ; ces redevances ne doivent pas dépasser le coût de revient assumé par les autorités compétentes pour la fourniture des installations et des services appropriés. Les tarifs proposés par les transporteurs ne sont pas soumis à approbation. Les aides d'État sont considérées comme des distorsions à la concurrence ; un comité mixte est ainsi chargé d'examiner les plaintes à ce sujet entre les deux parties. Ce comité mixte est composé de représentants des deux parties, et se réunit au moins une fois par an. Chaque partie peut demander une convocation du comité. Ce comité a aussi pour

tâche de développer encore plus la coopération et, enfin, d'arbitrer tout différend concernant l'application ou l'interprétation de l'accord. Cet accord abroge les accords bilatéraux qui pourraient être concernés.

### **3.6.1.3. Règlement (CE) 216/2008 du 20 février 2008**

Le règlement (CE) 216/2008<sup>136</sup> concerne l'instauration de règles communes dans le domaine de l'aviation civile et institue un Agence européenne de la sécurité aérienne. Les objectifs explicitement avérés du texte sont d'assurer un niveau plus élevé de sécurité (protection des citoyens) et, dans une moindre mesure, de garantir le niveau uniforme requis en matière de protection de l'environnement. Il abroge des textes antérieurs importants dans le domaine de la sécurité de l'aviation civile : la directive 91/670/CEE du conseil sur l'acceptation mutuelle des licences du personnel pour exercer des fonctions dans l'aviation civile, le règlement (CE) 1592/2002 concernant les règles communes dans le domaine de l'aviation civile et instituant une agence européenne de la sécurité aérienne et la directive 2004/36/CE concernant la sécurité des aéronefs des pays tiers empruntant les aéroports communautaires. Enfin, il abroge l'annexe III du règlement (CEE) 3922/91 relatif à l'harmonisation des règles techniques et de procédures administratives dans le domaine de l'aviation civile en introduisant de nouvelles mesures correspondante. Concernant la sécurité de l'aviation civile, ce règlement consolide donc les réglementations en vigueur et les adapte.

Ce règlement s'applique à la conception, la production, l'entretien et l'exploitation de produits, de pièces et d'équipements aéronautiques ainsi qu'aux personnels participant à ces tâches ; il s'applique également aux personnels et organismes qui participent à l'exploitation d'aéronefs. L'idée principale est de fournir des règles de base communes concernant les certificats de navigabilité, les certificats des constructeurs et des exploitants, mais aussi des certificats pour les pilotes et les centres de formation. Les aéronefs doivent répondre aux exigences environnementales lors de leur construction. Ces certificats agréés donnent accès à une autorisation de vol.

Pour atteindre les objectifs de ce texte, il est créé l'Agence européenne de la sécurité aérienne qui est chargée, en collaboration avec la Commission, de veiller au respect du règlement par les Etats membres et les entreprises. Elle peut donc faire des inspections de certification, des enquêtes, des contrôles, des rapports. C'est elle qui délivre les certificats aux organismes concernés. Elle perçoit également des redevances pour ce travail. Enfin, elle peut demander à la Commission d'imposer des sanctions financières en cas de non respect des obligations du règlement. Ces sanctions doivent être dissuasives et proportionnées.

---

<sup>136</sup> Règlement (CE) n° 216/2008 du Parlement européen et du Conseil du 20 février 2008 concernant les règles communes dans le domaine de l'aviation civile et instituant une Agence européenne de la sécurité aérienne, et abrogeant la directive 91/670/CEE du Conseil, le règlement (CE) n° 1592/2002 et la directive 2004/36/CE, JO du 19.3.2008.

### 3.6.1.4. Règlement (CE) 1008/2008 du 24 septembre 2008

Ce règlement<sup>137</sup> apporte plusieurs modifications substantielles dans la législation communautaire relative à l'exploitation de services aériens dans la Communauté. Il vise à assurer une application plus efficace et plus cohérente de la législation communautaire relative au marché intérieur de l'aviation. Très concrètement, ce règlement abroge les trois règlements phare du troisième paquet (1992) et en fait une refonte. Il régit donc les licences des transporteurs aériens communautaires, le droit des transporteurs aériens communautaires d'exercer des services aériens intracommunautaires et la tarification des services aériens intracommunautaires.

La *licence d'exploitation* donne droit à toute entreprise établie dans la communauté d'effectuer du transport de passagers, fret et/ou courrier. Sans cette licence, pas d'exploitation. Cette réglementation ne s'applique pas à des services assurés par des aéronefs non motorisés par un organe moteur et aux vols locaux (vol qui n'implique ni passagers, ni fret, ni courrier entre aéroports de la communauté). Toute entreprise qui répond aux conditions suivantes peut obtenir une licence d'exploitation : avoir son principal établissement dans un Etat de la Communauté, être titulaire d'un certificat de transporteur aérien délivré par l'Etat qui octroi la licence (condition sine qua non), disposer d'aéronefs (propriété ou location), propriétés à plus de 50% d'Etats membres ou de ressortissants d'Etat membre. Il y a également un certain nombre de conditions financière à respecter. Par exemple, tout octroi nécessite également que l'entreprise présente un plan portant au moins sur les trois premières années d'exploitation. Ces conditions ne s'appliquent pas aux entreprises désirant assurer des services avec des aéronefs de moins de 10 tonnes et/ou d'une capacité maximale inférieure à 20 sièges. Les licences sont valables aussi longtemps que le candidat répond aux exigences. C'est l'autorité compétente qui surveille si ces conditions sont réunies et vérifie tous les deux ans, ou sur demande de la Commission ou si problème supposé. Elle peut également, sur base d'une évaluation financière par exemple, suspendre ou retirer une licence qu'elle a octroyée.

L'*immatriculation* de l'aéronef peut, au choix de l'Etat membre dont l'autorité compétente délivre la licence, s'effectuer soit dans cet Etat soit dans la Communauté. L'autorité compétente doit accepter sur son registre national les aéronefs appartenant à des ressortissants d'autres Etats membres. Le règlement régule ensuite avec précision les contrats de location entre transporteurs aériens ; concernant la location à une entreprise immatriculée dans un pays tiers, il faut l'autorisation de l'autorité compétente.

L'*accès aux liaisons aériennes* est ouvert à tous les transporteurs aériens communautaires pour les services aériens intracommunautaires. Les Etats membres ne soumettent pas l'exploitation de ces services à des autorisations ou permis. L'octroi d'une licence en vertu des conditions du présent règlement donne donc accès à l'exploitation de toutes les liaisons intracommunautaires. Toutes les restrictions à ces services aériens issus de traités bilatéraux sont caduques. Les accords de partage de code entre transporteurs aériens sont autorisés pour des services de, vers, ou en transit depuis un pays de la Communauté et un pays tiers,

---

<sup>137</sup> Règlement (CE) n° 1008/2008 du Parlement européen et du Conseil du 24 septembre 2008 établissant des règles communes pour l'exploitation de services aériens dans la Communauté (refonte), JO du 31.10.2008.

ou l'inverse. Certaines obligations de services publics (OSP) peuvent être exigées par les Etats pour des services réguliers entre un aéroport situé dans une zone périphérique et un aéroport situé sur son territoire ou sur une liaison à faible trafic à destination d'un aéroport situé sur son territoire si cette liaison est considérée comme vitale pour le développement économique et social de la région. La Commission doit donner son accord pour l'établissement de telles OSP. Si une OSP est accordée, l'Etat membre peut limiter à un seul transporteur l'exploitation de ligne visée, suite à un appel d'offre dont la procédure est précisée par le règlement (concernant les OSP, voir (Dobruszkes, 2007). Ces OSP font l'objet d'examen réguliers afin de définir la persistance de leur bien fondé.

Fait important, ce règlement introduit des mesures environnementales. Lorsqu'il existe des problèmes graves en matière d'environnement, l'Etat membre peut limiter ou refuser l'exercice des droits de trafic, notamment lorsque d'autres modes de transport sont possibles. Ces mesures ne peuvent pas provoquer de distorsion de concurrence. Avant de prendre une telle mesure, l'Etat membre doit en informer les autres Etats membres ainsi que la Commission au moins trois mois à l'avance. La Commission peut suspendre l'application d'une telle mesure.

En ce qui concerne les *dispositions tarifaires*, les transporteurs aériens des pays tiers peuvent fixer librement les tarifs pour les services aériens intracommunautaires (passager, fret ou courrier). Les Etats membre ne peuvent pas faire de discrimination de nationalité lorsqu'ils autorisent les transporteurs à fixer leurs tarifs. Les transporteurs aériens doivent fournir avec précision le prix définitif à payer, ainsi que le prix des redevances suppléments et droits applicables.

### 3.6.2. Composants nationaux du régime

Au cours de cette sixième et dernière phase de régulation, il y a, au niveau national, peu d'évolutions législatives à mentionner. Suite au glissement de la régulation du secteur vers, essentiellement, l'échelon européen, on remarque toute *l'influence des composants européens sur les composants belges*. C'est en effet au niveau de l'Union que se prennent les initiatives : la plupart du temps, et principalement pour ce qui concerne le volet commercial de l'exploitation du réseau, c'est au niveau européen que les changements sont opérés, pour ensuite se répercuter à l'échelon national, mais aussi à l'échelon régional.

Ainsi, au niveau des composants nationaux du régime de cette sixième phase, il faut surtout relever deux faits marquant une rupture : tout d'abord la privatisation de la BIAC, qui devient, par arrêté royal du 27 mai 2004<sup>138</sup>, une société anonyme de droit privé régie par le Code des sociétés, et qui se voit octroyer une autorisation d'exploitation de l'aéroport de Bruxelles-National ; ensuite la création, au sein du Service public fédéral mobilité et transports, de BSA-ANS (*Belgian supervising authority for air navigation services*) par l'arrêté royal du 14 février 2006<sup>139</sup>, faisant fonction d'autorité de surveillance nationale des services de navigation aérienne, indépendante des prestataires de services. L'arrêté royal du

<sup>138</sup> Arrêté royal du 27 mai 2004 relatif à la transformation de BIAC en société anonyme de droit privé et aux installations aéroportuaires, *Moniteur belge* du 24 juin 2004.

<sup>139</sup> Arrêté royal du 14 février 2006 portant création d'une autorité de surveillance des services de navigation aérienne, *Moniteur belge* du 28 février 2006.

20 novembre 2006<sup>140</sup>, précise que tout prestataire de services de navigation aérienne doit être certifié par BSA-ANS (concerne l'infrastructure). BSA-ANS est un régulateur administratif chargé de la certification technique avant tout, et non réellement commerciale ; on peut y déceler les prémices d'une concurrence « pour » le marché pour ces services. Mentionnons donc que Belgoncontrol conserve ses fonctions de contrôleur aérien, et que le deuxième contrat de gestion a été approuvé par arrêté royal du 21 janvier 2005<sup>141</sup>. Aucune modification fondamentale n'est à relever par rapport au contrat de gestion précédent (missions de service public, indépendance financière vis-à-vis de l'Etat, ...), même si les dimensions du ciel unique sont incorporées, notamment dans le respect des dispositions développées dans ce cadre par Eurocontrol.

Au niveau de l'exploitation commerciale, il faut pour cette phase mentionner la constitution de Brussels Airlines, sur les bases de la Sabena. Suite à la faillite de la Sabena en 2001, SN Brussels Airlines s'était formée à partir de la compagnie Delta Air Transport (DAT). Brussels Airlines, elle, est issue de la fusion entre SN Brussels Airlines et Virgin Express. La nouvelle compagnie est présentée au grand public le 7 novembre 2006 et démarre ses activités sous son nouveau nom le 25 mars 2007. Profitant de l'expérience de la Sabena, cette compagnie est spécialisée dans les liaisons européennes et africaines. Fin 2009 elle a intégré le réseau Star Alliance (cf. supra).

### **3.6.3. Analyse en termes de régulation par les droits de propriété, de disposition et d'usages**

Droits de propriété formelle : la privatisation de la BIAC en 2004 (arrêté royal du 27 mai) entraîne une modification majeure de la structure de propriété des infrastructures aéroportuaires à Bruxelles National. En effet, l'Etat ayant déjà vendu à BIAC (cf. supra) tous les biens meubles et immeubles sur le site de l'aéroport, à l'exception des installations de la navigation aérienne, la conséquence de cette privatisation est le glissement de la propriété de ces infrastructures, et donc de tous les droits afférents, vers une société anonyme de droit privé : Brussels Airport. Cette dernière est donc propriétaire *et* gestionnaire. Elle est détenue à 75 % par un consortium d'investisseurs australien (Macquarie), l'Etat détenant le reste des parts du capital (25 %).

Droits d'usage : les droits d'usage sont quelques peu modifiés suite à l'accord de Ciel ouvert conclu entre la Communauté et les Etats-Unis, puisque les vols entre les deux parties sont libéralisés. L'espace aérien belge est ainsi ouvert aux transporteurs aériens américains. Par ailleurs, la consolidation de la législation européenne en matière de libéralisation, réaffirme les conditions d'accès et d'usage qui prévalaient lors de la phase précédente.

### **3.6.4. Analyse en termes de régulation par les politiques publiques**

Au cours de cette phase, comme déjà mentionné, il semble que la stratégie publique, ou en tout cas les changements de dynamique qui peuvent s'observer, ne sont pas du ressort des

<sup>140</sup> Arrêté royal du 20 novembre 2006 relatif à la certification des prestataires de services de navigation aérienne et à la désignation des prestataires de services de la circulation aérienne et de services météorologiques, *Moniteur belge* du 13 décembre 2006.

<sup>141</sup> Arrêté royal du 21 janvier 2005 portant approbation du deuxième contrat de gestion entre l'Etat et Belgocontrol, *Moniteur belge* du 2 mars 2005.

autorités belges. En effet, cette phase débute par l'idée novatrice du Ciel unique européen. C'est cette nouveauté qui permet de déterminer qu'il y a un changement par rapport à la phase précédente. Selon nous, contrairement aux phases précédentes, la stratégie publique est désormais définie au niveau européen<sup>142</sup> ; le processus de libéralisation est ancré et est respecté par les Etats-membres. Les initiatives du côté commercial, ne relève plus de son autorité.

Le volet commercial (concurrence, ouverture) semble donc acquis : on le voit dans la consolidation de la législation via la refonte des principaux textes qui constituaient le troisième paquet de 1992. L'objectif n'est plus à la mise en conformité ou à la poursuite du processus de libéralisation. Il s'agit désormais de la rendre plus *performante*. Malgré les attentats du 11 septembre 2001, les prévisions d'accroissement de trafic aérien en Europe sont sans équivoques. De plus, les retards et les problèmes de congestion sont significatifs. C'est à ces problèmes que les autorités désirent remédier : ils ne peuvent se régler qu'au niveau européen. C'est dans ce cadre que s'inscrit le projet de *Ciel unique*. Ce dernier s'attaque à la fragmentation du ciel européen et prône une intégration des services de contrôle aérien pour, selon nous, parvenir à plusieurs objectifs : réduire les retards et la congestion, réduire l'impact environnemental de l'aviation et augmenter la sécurité. L'objectif est donc à l'*efficacité* ; il s'agit en quelque sorte de *dompter les effets d'accroissement de trafic* en partie dus à la libéralisation<sup>143</sup>. L'idée maîtresse du projet est l'*intégration* : pour le contrôle aérien (infrastructure), pour la définition des routes.

Il peut y avoir débat sur les *groupes cible* de ce projet : les prestataires de service de la navigation aérienne ou les compagnies aériennes. Selon nous il faut considérer les deux. Il s'agit des compagnies aériennes dont on veut modifier le comportement en vol, en rendant les routes plus directes, les trajets plus courts ; mais il s'agit surtout de modifier profondément l'organisation du ciel, et donc la façon dont les contrôleurs aériens européens fonctionnent, en « éliminant » les frontières nationales.

Pour parvenir à ces objectifs, les *instruments* mobilisés sont *persuasifs* (modalité de régulation 1). En effet, on se situe actuellement dans une phase d'exploration, organisationnelle et technique. Le projet SESAR est un instrument visant à préparer les aspects techniques du projet. Les règlements insistent sur la préparation de l'interopérabilité des services et imposent néanmoins un certain nombre de règles de base communes auxquelles devront se conformer les Etats-membres (modalité de régulation 2). C'est dans ce but que les Etats doivent désigner une autorité nationale de surveillance des services de la navigation aérienne.

<sup>142</sup> A l'exception bien entendu de ce qui concerne le développement économique afférents aux infrastructures de réseau notamment, qui sont entre les mains des Régions, comme lors de la phase précédente. Il n'y a à cet égard pas de changement à relever par rapport à la phase précédente.

<sup>143</sup> Il s'agit ici des objectifs officiels. On pourrait ajouter l'objectif de la rationalisation, et, au final, de la libéralisation totale. Cela étant, il faut selon nous également relever la stratégie de la Commission, qui, en tentant de délégitimer l'organisation selon les frontières nationales, tente de transférer le pouvoir à son échelon, au détriment de la souveraineté des Etats nationaux. Une comparaison avec d'autres secteurs permettrait de mettre cette stratégie de la Commission à l'égard des Etats davantage en lumière.

### 3.6.5. Impacts sur les 8 fonctions de régulation

Fonction 1 – *gestion physique et exploitation du réseau* : En 2004, parallèlement à la privatisation de la BIAC, une autorité de régulation économique indépendante est chargée de contrôler le respect de la licence d'exploitation octroyée à la société gestionnaire de Bruxelles-National. Par l'arrêté royal du 27 mai 2004<sup>144</sup>, l'exploitation d'installations aéroportuaires est soumise à une autorisation d'exploitation individuelle octroyée à durée indéterminée. Cette autorisation est soumise à différentes obligations pour la société demandeuse : conditions financières, économiques et organisationnelles. De plus, la société qui obtient la licence s'engage à entretenir et développer les installations aéroportuaires, établir un plan quinquennal, faire preuve de la qualité de ses activités et établir un accord avec la personne morale chargée du contrôle aérien.

Il faut aussi signaler l'apparition, suite au Ciel unique européen, d'une autorité de surveillance nationale des services de la navigation aérienne, qui délivre les certificats pour les prestataires de services de navigation aérienne. L'exploitation du réseau, en termes de contrôle aérien, est aussi « en chantier » suite aux règlements du ciel unique, qui ont lancé la construction des FAB, à laquelle s'active Belgoncontrol. Ces blocs d'espace fonctionnels ne sont aujourd'hui pas encore finalisés, ni opérationnels.

Fonction 2 – *définition des conditions d'accès et d'usage* : concernant la fonction 2, la seule évolution majeure concerne la conclusion de l'accord « open sky » entre l'Union européenne et les Etats-Unis. L'accès aux liaisons entre les deux régions est partiellement ouvert à partir de 2007.

Fonction 3 – *définition du statut légal des opérateurs et des propriétaires du réseau* : le principal changement lors de cette phase est la privatisation de BIAC, qui devient Brussels Airport, société anonyme de droit privé régie par le Code des sociétés. L'entreprise gestionnaire de l'aéroport de BN n'est donc plus une entreprise de droit public. L'Etat, par cette transaction, conserve 25 % des parts de Brussels Airport ; le groupe australien Macquarie enlève toutes les autres parts.

Fonction 4 – *définition des règles de concurrence* : en 2006 les services de la circulation aériennes sont ouverts à la concurrence suite aux règlements adoptés dans le cadre du Ciel unique. En Belgique c'est la *Belgian supervising authority for air navigation services* (BSA-ANS), créée au sein de la DGTA, qui est désignée comme régulateur pour ces services. Par ailleurs, la libéralisation touche désormais les vols transatlantiques et les droits des compagnies américaines sont identiques à ceux des compagnies européennes, suite à l'accord de ciel ouvert.

Fonction 6 – *arbitrage des rivalités d'usage et conflits entre utilisateurs* : à partir de 2005, le Ciel unique introduit le concept de « flexible use of airspace », qui doit permettre une meilleure coordination entre les utilisations civiles et militaires de l'espace aérien, ainsi que surtout une coordination au niveau du contrôle aérien. La rivalité entre utilisation civile et militaire semble donner la priorité à l'usage civil de l'espace aérien sur l'usage militaire. Au niveau de l'exploitation commerciale, il faut mentionner l'accord de ciel ouvert entre la

---

<sup>144</sup> *Moniteur belge* du 24 juin 2004.

Communauté et les Etats-Unis, qui libéralise les vols entre les deux parties. A l'intérieur de l'UE, les règles sont refondues mais ne changent pas sensiblement par rapport à la période précédente.

Fonction 8 – *interconnexion aux autres réseaux* : le règlement (CE) n° 552/2004 du ciel unique insiste promptement sur les principes d'interopérabilité qui doit être maximale au sein du ciel unique. Cette interopérabilité concerne avant tout, dans le cadre du ciel unique, les systèmes de contrôle aérien et leurs composants. On a vu que le programme de recherche mis sur pieds par l'entreprise commune SESAR, volet technique du ciel unique, va dans ce sens au niveau européen.

### **3.6.6. Analyse en termes d'impacts sur la configuration des acteurs (APA)**

Il faut avant tout relever au niveau de l'APA, le déplacement certain, et désormais « définitif », de la régulation à l'échelon européen. C'est probablement le point central révélé par cette dernière phase. La Commission joue un rôle d'impulsion fort et est parvenue à obtenir un mandat pour négocier au niveau international, notamment avec les Etats-Unis.

Néanmoins, ce changement implique un certain nombre d'ajustements au niveau national. Comme déjà mentionné, la grande modification de configuration des acteurs est l'apparition d'une autorité de surveillance nationale des services de navigation aérienne. Il s'agit de BSA-ANS, nouvel acteur au sein du secteur, au sein du Service public fédéral Mobilité et Transports. Pour le reste, la configuration reste sensiblement la même que pour la phase 5.



## 4. Analyse

Nous venons de retracer longuement l'évolution des régimes de régulation du secteur aérien en Belgique (1899-2010). Nous avons observé et analysé en détails les différents acteurs du réseau, en mettant en évidence les huit fonctions de régulation définies en introduction. Quelle est l'évolution de ce couple acteur-fonctions ? Que peut-on observer, en termes de changements, entre les phases précédant la libéralisation et la situation actuelle ? Quelle est l'évolution de l'étendue et de la cohérence du régime institutionnel au cours des différentes phases ? Quels sont les premiers impacts de la libéralisation du secteur sur la/sa durabilité ? Quelles perspectives peuvent être dressées pour le secteur en Belgique ?

C'est à ces quelques questions conclusives que ce chapitre de clôture entend apporter quelques éléments de réponse. Par là, ce chapitre entend dresser un premier bilan du rapport en le replaçant dans le cadre des objectifs du projet de recherche.

### 4.1. Evolution du couple acteurs-fonctions (avant/après libéralisation)

Avant la libéralisation européenne du secteur aérien, il faut prendre en considération les périodes 2, 3 et 4, que nous avons analysées dans le chapitre précédent. Ces trois phases portent la marque de la domination de l'Etat au sein du couple acteurs-fonctions. Nous passons la phase 1 (1899-1919) qui est selon nous une phase de « non-régime » : l'aviation est encore rudimentaire, les expériences ne passent pas le cap de la commercialisation, l'utilisation de l'espace aérien n'est pas réellement réglementée ; c'est la phase des « pionniers ».

Au cours de la phase 2 (1919-1944) (tableau 4), la plupart des fonctions de régulation (existantes durant cette période) sont assumées par l'Etat. La création de l'*Administration de l'aéronautique* en 1919 ouvre la voie à la régulation publique du secteur. Cette administration a pour vocation de s'occuper de *tout* ce qui a trait à l'aéronautique : elle assure donc la fonction de gestionnaire du réseau (infrastructure) (fonction 1), elle applique les réglementations nationales et internationales en matière d'accès et d'usage du réseau (fonction 2). Son action se développe surtout au sein des infrastructures aéroportuaires, qui sont pour la plupart des propriétés de l'Etat. La souveraineté de l'Etat sur l'espace aérien (Convention de Paris 1919) (fonction 3) lui donne le droit de réglementer l'accès à son espace aérien et l'usage de la ressource. Au cours de cette phase, on remarque que le pouvoir exécutif joue un rôle prépondérant, via la promulgation des arrêtés royaux notamment : autorisation pour l'exploitation et installation des aérodromes, règles de la navigation aérienne, fixation des taxes d'atterrissage et de séjour (fonction 2). C'est également l'exécutif qui accorde à la Sabena un droit préférentiel pour une concession exclusive pour les services postaux internes et internationaux et le transport passagers sur les lignes internationales. En résumé, il y a *monopole de l'Etat* pour toutes les fonctions de régulation, qui se partagent entre l'Administration pour les fonctions concrètes (gestion, application des règles) et le pouvoir exécutif pour les fonctions de régulations concernant la définition des règles d'exploitation du réseau (propriété, accès, usages). L'implication de

l'Etat dans la société de transport Sabena provoque également une situation de *monopole de fait* pour cette société du côté de l'*exploitation commerciale*. Ainsi, les règles s'inscrivent principalement dans le cadre du droit public (propriétés publiques, Sabena est une société anonyme mixte de droit public).

Cette omniprésence de l'Etat comme acteur du réseau va perdurer au cours des phases 3 (1944-1960) et 4 (1960-1989) (tableaux 5 et 6). La création de la Régie des voies aériennes (RVA) en 1946 marque d'ailleurs un affinement du rôle de l'Etat, voire même un renforcement de son monopole au sein du couple acteurs-fonctions. La gestion et l'exploitation du réseau (infrastructure et infostructure) (fonction 1) est confiée à la RVA ; l'administration de l'aéronautique conserve ce qui a trait à l'application des règles (fonction 2). Ainsi, les fonctions de gestion concrète des infrastructures sont séparées, en termes d'acteurs, des fonctions d'administration (application des règles, contrôle). Par ailleurs, le pouvoir exécutif conserve ses larges prérogatives : le ministre en charge de l'aéronautique a une tutelle complète sur la RVA, il accorde l'accès et l'usage du réseau (fonction 2). Et l'Etat reste, via la RVA, propriétaire des infrastructures. En ce qui concerne la concurrence (fonction 4), le monopole sur les lignes régulières est accordé à la Sabena par le pouvoir législatif, qui vote les statuts; on passe du monopole de fait au monopole légal. La phase 4 (1960-1989) voit perdurer cette configuration du couple acteurs-fonctions. L'Etat gagne d'ailleurs encore en importance, en devenant l'actionnaire plus que majoritaire de la Sabena dès 1960. Ce n'est qu'en fin de phase 4 qu'un changement important intervient dans la configuration acteurs-fonctions. En 1987, après autorisation législative, la RVA s'associe avec une entreprise privée, la *Brussels Airport Terminal Company* (BATC), pour moderniser l'aéroport de Bruxelles-National (fonction 1). Les droits de dispositions sont privatisés pour certaines infrastructures. Il faut y voir une amorce de l'affaiblissement du rôle de l'Etat, qui ne peut plus assumer seul les coûts de gestion des infrastructures.

L'amorce de cette rupture va se confirmer tout au long de la phase 5 (1989-2004) (tableau 7). Les *fonctions de l'Etat central/fédéral vont s'éroder* fortement, vers le bas (vers les Régions) et vers le haut (vers la l'Union européenne). Concernant la gestion des infrastructures (fonction 1), l'Etat fédéral doit transférer ses propriétés aux *Régions* ainsi que les compétences associées. Rapidement, la gestion des principaux aéroports wallons (fonction 1) va être concédée par la Région à des *sociétés anonymes de droit privé* (Brussels South Charleroi Airport S.A., Liège Airport S.A.). Une concession est également confiée à la *Brussels international airport company* (BIAC), qui reprend toutes les activités de gestion de la RVA à Bruxelles-National ; en 2001, BIAC deviendra propriétaire des infrastructures (fonction 3). L'Etat abandonne donc progressivement la plupart des fonctions qu'il exerçait via la RVA. En 1998, le contrôle aérien est confié à une entreprise publique autonome (Belgocontrol) (fonction 1), dans laquelle l'Etat n'intervient pas. *Les modes de gestion concrète s'autonomisent fortement, voire se privatisent*. L'Etat conserve uniquement un droit de regard sur les projets de BIAC et de Belgocontrol, via la conclusion des contrats de gestion et la définition des missions de services publics de ces entités (fonction 5). C'est une des seules compétences que conserve le pouvoir exécutif. Car du côté de la régulation de l'accès et de l'usage, c'est désormais *l'Union européenne* qui dicte les règles et qui impose, au début des années 1990, la libéralisation de l'exploitation des

lignes aériennes ; c'est le principe de libre concurrence qui est imposé (fonction 4). De même, la législation européenne oblige l'Etat à se désengager du capital de la Sabena (fonction 3), qui fait par ailleurs faillite en 2001. Il faut donc observer, suite à la régionalisation et à la libéralisation, une *multiplication des acteurs* au sein du secteur : sociétés de gestion des aéroports (fonction 1), contrôleur aérien indépendant, coordinateur des slots (fonction 2), multiplication des opérateurs de transport (fonction 4).

La phase 5 marque donc un changement important du cadre de régulation : l'Etat, qui auparavant dictait les règles du jeu au sein du secteur et assurait la gestion du réseau, doit désormais se contenter *d'appliquer les règlements européens*. La libéralisation provoque une *déconcentration* du couple acteurs-fonctions : l'Etat n'a plus de monopole sur la régulation. Il est simplement chargé de désigner des acteurs indépendants entre eux et autonomes au point de vue financier.

La phase 6 (2004- ...) (tableau 8) va encore consolider cette configuration diluée de la régulation, en voyant l'affinement des règlements européens. Par ailleurs, cette phase initie un changement profond en ce qui concerne la gestion du réseau (fonction 1), puisque le projet de Ciel unique européen entend rationaliser le contrôle du ciel européen, remettant en question la fragmentation de celui-ci entre des opérateurs nationaux. Cette réforme débute par la nécessité d'une désignation indépendante du prestataire de service ; un régulateur indépendant supplémentaire fait son apparition (BSA-ANS). Par ailleurs, avec le Ciel unique, c'est une des dernières compétences de l'Etat national qui est érodée : il est question de mettre sur pieds des entités de contrôle aérien regroupées (supranationales).

Pour conclure et résumer, les phases précédant la libéralisation se caractérisent par une forte présence de l'Etat, et ce au niveau des principales fonctions de régulation. Suite à la libéralisation, qui en Belgique, est concomitante à la régionalisation, il faut remarquer que l'Etat perd la plupart de ses compétences et ses fonctions de gestion. Le nombre d'acteurs différents se multiplie, le rôle de l'Etat s'érode vers les Régions et vers l'Union européenne, et il perd de plus en plus sa souveraineté. Ce qui est confirmé par le projet de Ciel unique européen, par lequel la Commission brise les dernières fragmentations nationales. Le couple acteurs-fonctions se complexifie avec la libéralisation, car l'esprit de la régulation est modifié. Il ne s'agit plus, pour chaque Etat, de protéger sa compagnie et la santé de son secteur, mais bien de laisser faire le marché. Avec la libéralisation, on passe d'un secteur contrôlé par l'Etat à un secteur encadré par la législation communautaire.

Tableau 4 : Tableau acteurs-fonctions pour la deuxième phase de régulation (1919-1944)

FONCTIONS DE REGULATION	PROPRIETAIRES	GESTIONNAIRE	OPERATEURS DE TRANSPORTS	REGULATEUR	ETAT - POUVOIR LEGISLATIF	ETAT - POUVOIR EXECUTIF
<b>Fonction 1</b> <i>Gestion physique et exploitation du réseau</i>	---	1919 : l'Administration de l'aéronautique a dans ses attributions l'exploitation, l'entretien et le développement des infrastructures	La Sabena doit entretenir les infrastructures qu'elle utilise au Congo.	---	---	L'installation et l'exploitation de tout aéroport est soumise à l'autorisation du <i>Ministre de la guerre</i> . Les aéroports douaniers doivent être approuvés par le <i>Ministre des finances</i> .
<b>Fonction 2</b> <i>Définition des conditions d'accès et d'usage</i>	Les propriétaires des aéroports privés ou particuliers doivent donner leur autorisation pour l'utilisation par aéronefs.	Administration aéronautique compétente pour l'application des réglementations (immatriculation, certificats etc.) venant de l'exécutif. A partir de 1935, elle fixe les redevances à percevoir pour le contrôle d'état de sécurité des aéronefs.	---	---	---	Suite à la ratification de la Convention de Paris (1919), l'Etat est <i>souverain</i> sur l'espace aérien belge (régime protectionniste). <i>Gouvernement</i> édicte les règles de navigation aérienne. <i>Ministre</i> compétent autorise ou non l'exploitation de services aériens. Il fixe et/ou approuve les tarifs d'atterrissage et de séjour.
<b>Fonction 3</b> <i>Définition du statut légal des opérateurs et des propriétaires de réseau</i>	---	---	---	---	Vote les statuts de la Sabena, société anonyme mixte de droit public, dont l'Etat est propriétaire à 50%.	Ministre ou Gouvernement négocie la création et les statuts de la Sabena avec les partenaires privés.
<b>Fonction 4</b> <i>Définition des règles de concurrence</i>	---	---	---	---	Acceptation de la concession Sabena par vote des statuts	Accorde à la Sabena un droit préférentiel pour une concession exclusive des services postaux sur les lignes internes et internationales. Régulation de la concurrence pour les lignes passagers intérieures.
<b>Fonction 5</b> <i>Définition des OSP</i>	---	---	---	---	---	---
<b>Fonction 6</b> <i>Arbitrages des rivalités d'usage et conflits entre utilisateurs</i>	---	---	---	---	---	---
<b>Fonction 7</b> <i>Conditions d'accès aux ressources</i>	---	---	---	---	---	---
<b>Fonction 8</b> <i>Interconnexion aux autres réseaux</i>	---	Administration aéronautique gère l'exploitation des lignes internationales.	---	---	---	Négociation des accords bilatéraux (traités de réciprocités) régulant les transports internationaux. Accorde le monopole pour les lignes internationales après appel public.

Tableau 5 : Tableau acteurs-fonctions pour la troisième phase de régulation (1944-1960)

FONCTIONS DE REGULATION	PROPRIETAIRES	GESTIONNAIRE	OPERATEURS DE TRANSPORTS	REGULATEUR	ETAT - POUVOIR LEGISLATIF	ETAT - POUVOIR EXECUTIF
<b>Fonction 1</b> <i>Gestion physique et exploitation du réseau</i>	---	1946 : <i>RVA</i> assure la gestion des infrastructures au sol (aéroports et sécurité aérienne). Comité consultatif donne des avis sur le programme des activités.	---	1946 : <i>comité de sécurité</i> au sein de <i>RVA</i> a droit illimité pour veiller au respect des règles. Droit de regard.	Vote le <i>budget</i> de la <i>RVA</i>	Tutelle complète sur la <i>RVA</i> : le Ministre a la charge la gestion de la <i>RVA</i>
<b>Fonction 2</b> <i>Définition des conditions d'accès et d'usage</i>	Les <i>propriétaires</i> des aéroports privés ou particuliers doivent donner leur autorisation pour l'utilisation par avions.	<i>RVA</i> perçoit les redevances pour l'exploitation des lignes et des infrastructures.	---	<i>Administration de l'aéronautique</i> édicte les réglementations, fournit les licences etc.	Concession exclusive à la Sabena accordée par la loi et les statuts pour l'exploitation des lignes régulières.	Ratification de la Convention de Chicago (1944) : souveraineté complète et exclusive sur l'espace aérien national. <i>Ministre</i> accorde l'accès et usage du réseau (par ex. autorisation pour la prestation de services irréguliers). Les accords bilatéraux définissent les droits d'accès et d'usage du réseau.
<b>Fonction 3</b> <i>Définition du statut légal des opérateurs et des propriétaires du réseau</i>	---	---	---	---	Vote les nouveaux statuts et les augmentations de capital de la Sabena dont l'Etat est actionnaire à 50%	1946 : transfert, par arrêté, de l'Etat à la <i>RVA</i> , organisme public autonome, de la propriété formelle sur les infrastructures de réseau au sol. Négociation avec les partenaires privés ; représentation dans les organes de gestion Sabena
<b>Fonction 4</b> <i>Définition des règles de concurrence</i>	---	---	Fixation des prix par IATA (autorégulation).	---	---	Question des liaisons charters : toute exploitation est soumise à l'autorisation du Ministre. Soit générale, soit spéciale. Pas ouverte aux personnes physiques ou morales étrangères.
<b>Fonction 5</b> <i>Définition des OSP</i>	---	---	Conventions-cahiers négociées avec le Ministre	---	---	Convention-cahier avec la Sabena pour les transports faisant l'objet de la concession
<b>Fonction 6</b> <i>Arbitrages des rivalités d'usage</i>	---	---	---	---	---	---
<b>Fonction 7</b> <i>Conditions d'accès aux ressources</i>	---	---	---	---	---	---
<b>Fonction 8</b> <i>Interconnexion aux autres réseaux</i>	---	---	---	<i>Administration aéronautique</i> veille au respect des règles et normes internationales	---	Négociation des accords bilatéraux pour les liaisons internationales (clause de nationalité désigne généralement l'opérateur national)

Tableau 6 : Tableau acteurs-fonctions pour la quatrième phase de régulation (1960-1989)

FONCTIONS DE REGULATION	PROPRIETAIRES	GESTIONNAIRE	OPERATEURS DE TRANSPORTS	REGULATEUR	ETAT - POUVOIR LEGISLATIF	ETAT - POUVOIR EXECUTIF
<b>Fonction 1</b> <i>Gestion physique et exploitation du réseau</i>	---	Idem. <u>1987</u> : certaines activités de gestion de BN assurées par BATC	---	Idem.	Idem.	<u>1986</u> : la RVA est autorisée par arrêté royal à s'associer ou déléguer sous forme de cession à des tiers publics ou privés, la construction, l'aménagement, l'entretien et l'exploitation des aéroports et de leurs dépendances. Idem.
<b>Fonction 2</b> <i>Définition des conditions d'accès et d'usage</i>	Idem.	Idem.	---	Idem. <u>1971</u> : comité national de sûreté et comités locaux de sûreté. Présidé par Directeur général de l'Administration de l'aéronautique	Idem. <u>1973</u> : nouvelles règles de l'air.	Fixe des nouvelles règles de sécurité qui distinguent les petits avions (moins de 5700 Kg de poids total) des avions de plus de 5700 Kg. <u>1986</u> : autorisation, par arrêté royal, de transférer des droits disposition pour infrastructures si cession de certaines activités par la RVA. <i>Ministre</i> en charge de l'administration fixe les performances acoustiques à respecter
<b>Fonction 3</b> <i>Définition du statut légal des opérateurs</i>	---	---	---	---	<u>1960</u> : vote des nouveaux statuts de la Sabena ; la part de l'Etat dans le capital passe de 50% à 65%.	Idem. <u>Années '80</u> : Ministre opère nationalisation puis reprivatisation partielle de la Sabena. <u>1987</u> : le gouvernement autorise la création de BATC, société privée.
<b>Fonction 4</b> <i>Définition des règles de concurrence</i>	---	---	Idem.	---	---	Idem.
<b>Fonction 5</b> <i>Définition des OSP</i>	---	---	Idem.	---	---	Idem.
<b>Fonction 6</b> <i>Arbitrages des rivalités d'usage et conflits entre utilisateurs</i>	---	---	---	<u>1972</u> : comité mixte de la circulation aérienne coordonne les utilisations civiles et militaires de l'espace aérien	---	---
<b>Fonction 7</b> <i>Conditions d'accès aux ressources</i>	---	---	---	---	---	Normes acoustiques définies par arrêté pour pouvoir atterrir dans les aéroports du pays.
<b>Fonction 8</b> <i>Interconnexion aux autres réseaux</i>	---	---	---	Idem.	---	Idem.

Tableau 7 : Tableau acteurs-fonctions pour la cinquième phase de régulation (1989-2004)

FONCTIONS DE REGULATION	PROPRIETAIRES	GESTIONNAIRE	OPERATEURS DE TRANSPORTS	REGULATEUR	ETAT - POUVOIR LEGISLATIF	ETAT - POUVOIR EXECUTIF
<b>Fonction 1</b> <i>Gestion physique et exploitation du réseau</i>	<u>2001</u> : SOWAER. (Région wallonne) gère les aérodromes	<u>1989</u> : aéroports régionaux gérés par des sociétés gestionnaires (BSCA, LA) <u>1998</u> : BIAC gère BN. <u>1998</u> : Belgocontrol assure la sécurité et le contrôle aérien	Auto-assistance à BN.	Idem.	---	Ministre approuve les plans quinquennaux de gestion de BIAC et Belgocontrol.
<b>Fonction 2</b> <i>Définition des conditions d'accès et d'usage</i>	---	Plans de sûreté des aéroports. BIAC perçoit et fixe les redevances. Belgocontrol fixe et perçoit les redevances pour services de circulation aérienne.	---	DGTA approuve les plans de sûreté et délivre les licences d'exploitation <u>2003</u> : coordinateur indépendant accorde les créneaux horaires à BN. Assisté par un comité consultatif (mixte)	Ouverture graduelle du marché à la concurrence	Edicte en conformité à la législation européenne les règles de délivrance des licences d'exploitation donnant accès au réseau, ainsi que les nouvelles règles d'immatriculation Définit les règles de sûreté. Ministre désigne le coordonnateur des slots après consultation.
<b>Fonction 3</b> <i>Définition du statut légal des opérateurs</i>	<u>2001</u> : Etat vend à BIAC ses terrains et immeubles à BN à l'exception de ceux nécessaires à Belgocontrol.	---	Création de SN Brussels Airlines.	---	Approuve les statuts: BIAC = entreprise publique autonome ; Belgocontrol = entreprise publique autonome.	Accord de coopération (1989) : transfert de la propriété formelle des infrastructures régionales de la RVA aux Régions (sauf installations de navigation aérienne). Privatisation progressive de la Sabena.
<b>Fonction 4</b> <i>Définition des règles de concurrence</i>	---	---	Création des grandes alliances internationales (répartition de marché entre les membres) (autorégulation)	<u>2003</u> : <i>Brussel Slot Coordination</i> attribue les slots à BN. La performance sonore départage les parties à conditions égales.	<u>1990</u> : libéralisation des liaisons entre aéroports régionaux de la CE pour les transporteurs belges. <u>1998</u> : libéralisation de l'assistance en escale <u>1999</u> : Libéralisation totale pour tous transporteurs de l'UE	Ministre en charge de la DGTA octroie les licences d'exploitations aux compagnies aériennes selon les règles de la concurrence. Droit de regard sur l'octroi des slots.
<b>Fonction 5</b> <i>Définition des OSP</i>	---	---	---	---	Approbation du contrat de gestion de BIAC (gestion BN) et Belgocontrol (sécurité aérienne).	Ministre en charge s'assure que les OSP sont respectées.
<b>Fonction 6</b> <i>Arbitrages des rivalités d'usage et conflits entre utilisateurs</i>	---	---	---	<u>1998</u> : Comité de régulation et de coordination chargé d'arbitrer les différends entre BIAC et Belgocontrol	---	---
<b>Fonction 7</b> <i>Conditions d'accès aux ressources</i>	---	---	---	---	---	---
<b>Fonction 8</b> <i>Interconnexion aux autres réseaux</i>	---	Respect des normes OACI pour le contrôle aérien (sécurité).	---	---	<u>1999</u> : Ouverture de l'exploitation des lignes hors UE à d'autres que la Sabena	Négociation des accords bilatéraux hors UE.

**Tableau 8 : Tableau acteurs-fonctions pour la sixième phase de régulation (2004-...)**

FONCTIONS DE REGULATION	PROPRIETAIRES	GESTIONNAIRE	OPERATEURS DE TRANSPORTS	REGULATEUR	ETAT - POUVOIR LEGISLATIF	ETAT - POUVOIR EXECUTIF
<b>Fonction 1</b> <i>Gestion physique et exploitation du réseau</i>	Idem.	Idem. Ciel Unique européen amorce la modification du contrôle aérien en Europe.	Idem.	Idem. <u>2004</u> : Autorité de régulation économique octroie les licences d'exploitation des aéroports. <u>2006</u> : BSA-ANS délivre les certificats	---	Idem.
<b>Fonction 2</b> <i>Définition des conditions d'accès et d'usage</i>	---	Idem.	---	Idem.	Idem.	Idem.
<b>Fonction 3</b> <i>Définition du statut légal des opérateurs</i>	Idem.	---	Idem.	---	Vote les nouveaux statuts : BIAC = société anonyme de droit privé dénommée Brussels Airport ; Belgoncontrol = entreprise publique autonome	Idem.
<b>Fonction 4</b> <i>Définition des règles de concurrence</i>	---	---	Constitution des grandes alliances entre les compagnies (autorégulation)	Idem. <u>2006</u> : BSA-ANS délivre les certificats de prestataires de services de la navigation aérienne <u>2007</u> : UE libéralise en partie les vols avec les USA	Idem. <u>2006</u> : Ouverture pour les prestataires de services de la circulation aérienne	Idem
<b>Fonction 5</b> <i>Définition des OSP</i>	---	---	---	---	Idem.	Idem.
<b>Fonction 6</b> <i>Arbitrages des rivalités d'usage et conflits entre utilisateurs</i>	---	---		Idem. L'UE, via le Ciel unique, impose le principe de <i>flexible use of airspace</i> pour une meilleure coordination entre utilisation militaire et civile de l'espace aérien.	---	---
<b>Fonction 7</b> <i>Conditions d'accès aux ressources naturelles et énergétiques</i>	---	---	---	---	---	---
<b>Fonction 8</b> <i>Interconnexion aux autres réseaux</i>	---	Idem.	---	---	Idem	Idem



## 4.2. Evolution de l'étendue et de la cohérence du régime

L'analyse de l'évolution de l'étendue et de la cohérence du régime suit une logique avant/après libéralisation, au même titre que l'évolution du couple acteurs-fonctions. Pour rappel, l'*étendue* du régime institutionnel renvoie au nombre de fonctions de régulations qui sont assurées et au degré de précision des règles ; la *cohérence* renvoie à la clarté dans la définition des compétences de chaque acteur, mais aussi l'exclusivité de ces compétences, à l'absence de conflit d'intérêt ainsi qu'à la capacité effective de réaliser les tâches qui sont allouées à ces acteurs. En ce sens, la cohérence du régime est à évaluer au sein de chaque fonction de régulation (plusieurs acteurs interviennent ou non) mais également au niveau de la coordination entre les fonctions de régulation, ou encore à l'absence d'incohérence entre les injonctions produites au niveau de chaque fonction de régulation. Nous faisons références aux tableaux qui viennent d'être présentés.

Durant les trois phases qui précèdent la libéralisation, il faut remarquer une augmentation progressive de l'étendue comme de la cohérence du régime. Durant la phase 2, cinq fonctions sont assurées (les fonctions 1, 2, 3, 4 et 8). L'étendue du régime peut donc être qualifiée de moyenne. Entre la phase 2 (1919-1944) et la phase 3 (1944-1960) on observe l'apparition de la fonction de régulation 5 : il ne s'agit pas d'obligations de service public au même sens qu'aujourd'hui mais les conventions-cahiers négociée entre le gouvernement et la Sabena renvoient à des « obligations » pour certains transports faisant l'objet de la concession. Cette évolution de l'étendue du régime entre ces deux phases se marque également par une augmentation de la précision des règles d'usages : la question du monopole est réglée de façon plus claire et plus précise, une distinction apparaît entre les lignes régulières et les lignes irrégulières. A cet égard, la Convention de Chicago (1944) produit un important corpus juridique pour la régulation des relations aériennes internationales et pour tout ce qui concerne les règles d'immatriculation, les règles de sécurité pour les aéronefs, les licences du personnel, etc. Il y a donc selon nous une forte augmentation de la précision de la régulation, principalement du fait de la Convention de Chicago. *Si la phase 2 présente une étendue moyenne, l'étendue du régime en phase 3 est clairement forte* (cf. tableaux 4 et 5).

Le passage de la phase 2 à la phase 3 se marque également par une augmentation de la cohérence du régime. D'une part, la phase 2 présente clairement la transversalité du rôle de l'Etat au sein de toutes les fonctions de régulation qui sont assurées (tableau 4) ; le rôle prépondérant de l'exécutif, qui lui est accordé par le législatif – une loi cadre donne au gouvernement le pouvoir de définir la réglementation -, est particulièrement prégnant. Cette caractéristique est tout autant valable lors de la phase 3 (tableau 5). A notre avis, la cohérence s'accroît à l'intérieur de l'action de l'Etat, au sein d'une conception organique du réseau. En effet, lors de la phase 2, l'Administration de l'aéronautique prend « tout » en charge : gestion concrète des infrastructures et application des règles venant de l'exécutif, et les textes sont très généraux<sup>145</sup>. Il est ainsi hasardeux de se rendre compte de la capacité

<sup>145</sup> Cette particularité est selon nous provoquée par le contexte de démarrage de l'aéronautique qui caractérise la phase 2.

effective de l'administration à réaliser ses tâches, ayant peu d'informations sur les fonds à disposition, le personnel, etc. *La phase 2 présente ainsi une cohérence relativement faible.* Lors du passage à la phase 3, la création de la RVA, un nouvel acteur public, affine la définition des compétences en séparant la gestion concrète, d'une part, de la régulation et du contrôle, d'autre part. Elle renforce la cohérence entre fonctions de régulation, dans la mesure où un acteur spécifique obtient la gestion exclusive des infrastructures, alors même que l'administration se consacre totalement à la régulation.

Cette configuration n'est pas exempte d'imperfections : le rôle du comité de sécurité au sein de la RVA chevauche les tâches de contrôle de l'administration et illustre un certain manque de cohérence entre les fonctions de régulation 1 et 2. Du reste, les tâches de l'exécutif sont toujours aussi claires et exclusives : il s'agit d'une tutelle complète, transversale aux différentes fonctions de régulation. Enfin, le conflit d'intérêt entre les pouvoirs publics, actionnaires de la Sabena, et le monopole accordé à la société minimise cette cohérence du régime. Cela étant, les moyens dont dispose la RVA sont bien définis et sont conséquents pour les ambitions des politiques à mener à cette période. Nous pouvons conclure que *la cohérence de la phase 3 est de moyenne à forte*, à l'intérieur du « monopole fonctionnel » de l'Etat (tableau 5).

Par le passage à la phase 4 (1960-1989), la régulation se précise davantage (étendue). La catégorisation entre grands et petits avions intervient dans la définition des conditions d'accès et d'usage du réseau ; les problèmes de sûreté et leur prise en charge apparaissent ; les redevances de routes sont mises en place ; les performances acoustiques prennent de l'importance. Ainsi la phase 4 se caractérise par une forte *augmentation de l'étendue du régime*, également observable par l'apparition de la fonction 6 (rivalités), pour coordonner les utilisations civiles et militaires de l'espace aérien. Il y a peu d'évolution au niveau de la cohérence du régime lors de la phase 4 : c'est la fin de phase qui illustre les futures évolutions de la cohérence du régime, lorsqu'un acteur privé, la BATC, apparaît aux côtés de la RVA pour la gestion des infrastructures (cohérence interne).

Avec la phase 5 (1989-2004), qui correspond à la libéralisation et à la régionalisation, puis la phase 6 (2004-...), c'est la cohérence qui va se modifier fortement. Le volet de l'exploitation commerciale du secteur est a priori très cohérent. Mais il faut remarquer que la libéralisation du secteur en Belgique est également caractérisée par une volonté des pouvoirs publics de défendre les intérêts de la Sabena, en libéralisant progressivement, et en maintenant les droits antérieurs autant que possible. Les règles nationales sont donc *progressivement* mises en conformité aux règles européennes. Pendant une certaine période, les fonctions de régulation 2 (accès et usage) et 4 (concurrence) sont assurées par plusieurs échelons politiques différents, ce qui marque une cohérence faible, interne à ces fonctions pendant un certain laps de temps. C'est ainsi la résistance nationale à la libéralisation européenne qui caractérise ce manque de cohérence.

Parallèlement, la législation européenne et le principe de concurrence nécessitent de briser tout conflit d'intérêt : il y a apparition des régulateurs indépendants (Brussels Slot Coordination, BSA-ANS, autorité de régulation économique). L'indépendance de certains régulateurs est du reste toute relative : par exemple, plusieurs compagnies aériennes sont

propriétaires de Brussel Slot Coordination. Par ailleurs, le coordinateur qui doit être actif pour les liaisons européennes sera probablement également actif pour les liaisons internationales hors UE. Le composant européen a donc un impact sur l'échelon national (composant nationaux), qui aurait peut-être voulu adopter une autre stratégie pour les vols intercontinentaux. Par ailleurs, la libéralisation européenne provoque une incohérence générale entre les composants internationaux et les composants européens du régime institutionnel du secteur, puisque les relations aériennes entre la Belgique et les pays hors UE sont toujours soumises au régime de Chicago fondé sur les traités bilatéraux. Il y a donc coexistence de deux sous-régimes totalement différents à cet égard et un risque d'instabilité.

Par ailleurs, l'intégration du régime est également modifiée par la régionalisation, qui modifie les compétences pour les infrastructures. Il y a une multiplication des acteurs : Etat fédéral, Régions, sociétés gestionnaires, création de Belgocontrol, création de BIAC. La régionalisation provoque, au sein de la fonction 1 particulièrement (gestion et exploitation), un éclatement à la fois vertical et horizontal. L'éclatement vertical se caractérise par l'intervention de plusieurs échelons politiques (fédéral, régional) au sein de la fonction ; le second est défini par la présence de plusieurs sociétés gestionnaires distinctes, propres à chaque aéroport. Le secteur belge dans son ensemble est donc touché par des initiatives, des politiques et des réglementations distinctes et/ou différentes pour une même fonction de régulation. Plus encore, la compartimentation des fonctions de régulations se caractérise par un relatif manque de clarté et des court-circuitages entre les différents acteurs : les sociétés détentrices d'une licence d'exploitation d'aéroport en ont l'exclusivité, mais les pouvoirs publics tentent de garder un certain contrôle, via des participations financières ou via des contrats de gestion assez stricts ; au niveau de l'aéroport de Bruxelles-National, la Région flamande et la Région bruxelloise se disputent la compétence environnementale (bruit), dans laquelle intervient également l'Etat fédéral qui reste compétent pour cet aéroport.

Outre cet aspect, il faut relever que les composants nationaux du régime pour ces phases marquent un affinement de la différenciation entre infrastructure et infostructure, au sein même de la fonction 1. Ainsi, des acteurs distincts assurent la gestion des infrastructures et la gestion de l'infostructure (contrôle aérien) : il y a donc une plus grande exclusivité des tâches des acteurs et une certaine augmentation de la cohérence. On peut, d'une certaine façon, relever le passage d'une régulation du réseau par les infrastructures à une régulation du réseau davantage par l'infostructure.

Cela étant, pour le contrôle aérien, la cohérence au niveau européen laisse a priori à désirer (plusieurs acteurs différents et surtout cohabitation de plusieurs systèmes différents), d'où le projet de Ciel unique européen, qui entend rationaliser la gestion de l'espace aérien en supprimant la fragmentation selon les frontières nationales. La phase 6 marque donc cette évolution vers un régime plus cohérent à ce niveau, et qui considère le secteur au niveau européen et non au niveau national. *Après libéralisation et régionalisation, la cohérence du régime apparaît donc comme moyenne. L'étendue de la régulation, elle, est forte, la nouvelle réglementation européenne étant très précise sur les conditions d'exploitation des lignes aériennes ; toutes les fonctions de régulation sont assurées.*

#### 4.3. Première évaluation des impacts de la libéralisation sur la durabilité du secteur en Belgique

Dans l'introduction de ce rapport, nous avons souligné que les objectifs de ce projet de recherche sont d'évaluer les impacts de la libéralisation sur la durabilité du secteur aérien en Belgique. Nous avons alors défini la durabilité selon quatre dimensions : la dimension *technique*, la dimension *économique*, la dimension *sociale* et la dimension *écologique*. Si cette question sera davantage explorée lors des études de cas, il est intéressant à ce stade de dresser un bilan très *hypothétique* de l'impact de la libéralisation européenne sur le secteur en Belgique. Nous traitons successivement les quatre dimensions, en donnant une importance centrale à la dimension environnementale/écologique, qu'il faut considérer de façon transversale, mais aussi externe, entendu au-delà des implications propres au secteur, c'est-à-dire prendre en considération les implications pour la société en général, et pour l'environnement.

En termes de *durabilité technique* strictement, les effets de la libéralisation se situent essentiellement au niveau de l'augmentation de la coordination entre les différents usage(r)s du réseau, ce qui permet la garantie d'un usage en toute sécurité de la ressource à plus ou moins long terme. Le troisième paquet européen de 1992 a produit des règlements visant à harmoniser les dispositions techniques et les procédures administratives dans le domaine de l'aviation civile, en particulier en termes de conception, fabrication, exploitation et entretien des aéronefs, et à superviser la sécurité des aéronefs en provenance de pays extracommunautaires. Ces textes ont mené à une configuration technique du secteur a priori durable : l'harmonisation des procédures a permis une simplification, mais les exigences européennes ont également augmenté les obligations de sécurité notamment, même s'il est difficile de vérifier cette affirmation. Toujours dans ce volet technique, les effets de la libéralisation sur l'entretien des infrastructures est plus difficilement identifiable, étant donné que la législation européenne ne traite pas exactement de cette dimension.

Si la création de Belgocontrol n'est pas une conséquence directe de la libéralisation, cette dernière constitue néanmoins le contexte général dans lequel l'entreprise autonome de contrôle aérien a été créée. De toute façon, les activités des prestataires de services de la navigation aérienne sont aujourd'hui transformées par le projet de Ciel unique européen, qui parachève la libéralisation. Il soumet ces prestataires à une désignation indépendante (ouverture à la concurrence<sup>146</sup>), à des exigences strictes, et projette une plus grande coordination à l'échelon européen. *In fine*, c'est à nouveau une – meilleure – garantie de l'usage qui devrait être assurée. L'entreprise commune SESAR (cf. supra) travaille à l'harmonisation et la coordination des systèmes de contrôle aérien. Cela étant, l'avenir du contrôle aérien en Europe est relativement incertain. Le rôle de la Commission à cet égard risque, selon nous, de mener à une perte progressive de souveraineté des Etats sur leur espace aérien. Si l'objectif de rationalisation et de coordination peut se comprendre, le cadre commercial qui semble être donné aux activités de ces prestataires pose selon nous au moins la question de la sécurité – une entreprise privée orientée vers le profit ne serait-elle

<sup>146</sup> A cet égard, la lecture des textes européens présente a priori l'embryon d'une concurrence pour le marché au niveau des prestataires de services de la navigation aérienne ; les futures transformations dans le cadre de la réalisation du ciel unique nous dirons si cette tendance se poursuivra.

pas tentée de diminuer ses effectifs, d'augmenter les charges de travail ou de prendre plus de risques ? La question de la rentabilité ne risque-t-elle pas de primer sur les missions de services publics qui qualifient encore aujourd'hui les activités de Belgocontrol notamment ? A long terme ces questions mériteraient d'être évaluées dans le cadre de la durabilité technique du secteur. Si, jusqu'aujourd'hui, Belgocontrol apporte certaines garanties de durabilité technique, y compris quant au financement des installations, l'exercice 2009 nous enseigne que les difficultés financières que connaît l'entreprise (cf. supra) font planer une incertitude sur les projets à venir, ce qui est accentué par la menace que fait peser sur l'entreprise le contexte de « concurrence pour le marché » induit par le Ciel unique.

Cela étant, l'objectif, à terme, du Ciel unique est clairement d'augmenter encore davantage la capacité du ciel européen. Cette nécessité répond à l'augmentation continue du nombre de vols en Europe, témoignant d'une croissance (économique) forte du secteur depuis le début des années 1990. Cette tendance nécessite d'aborder les dimensions *économique* et *sociale* de la durabilité du secteur. En facilitant l'accès au marché aux compagnies aériennes européennes et américaines (depuis 2008), la libéralisation a provoqué une augmentation croissante du trafic. En Belgique, les chiffres sont assez clairs : le trafic aérien - passagers et fret - augmente de façon continue depuis le début des années 1990 (Kupfer, 2009)<sup>147</sup>. En Wallonie, cette augmentation est d'autant plus importante que l'activité aérienne était auparavant quasi inexistante, alors qu'elle est aujourd'hui florissante (cf. supra, chapitre 2). En outre, il est généralement avancé que la croissance des activités aéroportuaires est génératrice d'emplois et joue comme catalyseur de l'activité économique. C'est d'ailleurs avec cet objectif en tête que le gouvernement wallon a, dès 1990, décidé d'œuvrer au développement des aéroports wallons de Liège et Charleroi. Concernant l'emploi, l'étude commandée par la Banque nationale de Belgique (Kupfer, 2009) et l'étude du CIRIEC<sup>148</sup> (2006) sur les retombées économiques des aéroports wallons en termes d'emploi, offrent une vision globale de l'impact économique des activités aéroportuaires en Belgique. En 2006, on dénombrait 17 422 emplois directs à Bruxelles-National, 922 à Charleroi, 519 à Anvers, 146 à Courtrai, 1843 à Liège et 441 à Ostende (Kupfer, 2009). Il semble que ces chiffres aient par ailleurs un peu évolué (faible croissance) dans le courant des années 2000.

L'influence positive de la libéralisation sur cette dimension socio-économique du secteur devra cependant être plus précisément étudiée ; nous pouvons sur base des travaux existant présenter quelques réflexions. D'une part, 80 % des emplois directs du secteur sont générés à Bruxelles-National, et ce même après la faillite de la Sabena en 2001, qui a provoqué la perte de plusieurs milliers d'emplois. Il y aurait ici matière à minimiser la création d'emplois dans les aéroports wallons, qui restent très loin derrière Bruxelles-National, alors que les activités cargo à Liège par exemple, sont passées devant celles de Bruxelles-National. Par ailleurs, l'étude de Kupfer et Laigneaux (2009) démontre que les évolutions de la valeur ajoutée à prix courant des activités d'une part, et des emplois directs d'autre part, présentent des trajectoires différentes. Cela se remarque particulièrement à Bruxelles-

<sup>147</sup> A titre d'indication : le nombre de passagers transportés en 2006 augmentait de 5 %, de 7,7 % en 2007. Concernant le fret, la croissance du tonnage transporté était respectivement pour ces deux années de 7,6 % et 12,7 % (Kupfer, 2009). Voir aussi les figures du chapitre 2, supra.

<sup>148</sup> Section belge du Centre International de Recherches et d'Information sur l'Economie Publique, Sociale et Coopérative.

National : entre 2000 et 2007, après l'électrochoc de l'année 2001 (faillite de la Sabena et attentats du 11 septembre), la valeur ajoutée des activités à Brussels Airport a fortement redémarré, pour dépasser le niveau de l'année 2000, alors que le nombre d'emplois directs a subi une chute en 2001, et est resté à ce niveau. La bonne santé économique du secteur ne serait donc pas forcément synonyme de création d'emplois. Côté wallon, l'action du gouvernement a été tellement forte, qu'il est certain que la libéralisation ne constitue que le contexte d'un projet politique particulier. Il semble d'ailleurs que le développement des activités passagers à Charleroi ait été, justement, permis par des « entorses » aux réglementations européennes en matière d'exploitation commerciale et de libre concurrence (Courbe, 2008). Les avantages accordés à Ryanair par le gouvernement wallons et BSCA sont multiples : tarif préférentiel pour les redevances d'atterrissage dès 2001, tarif préférentiel par passager pour l'assistance en escale, contribution aux activités promotionnelles<sup>149</sup>. En 2004, la Commission européenne a d'ailleurs rendu un avis condamnant la société *low cost* irlandaise à rembourser une partie des aides d'Etats reçues (voir De Beys, (2004)).

Ces remarques étant, il faut également s'interroger sur le *modèle socio-économique* plus général, développé par les sociétés du secteur aérien dans la foulée de la libéralisation, et notamment dans le chef des transporteurs aériens. Encore une fois, l'exemple des deux aéroports wallons est assez parlant sur ces dimensions sociale et économique du secteur. Ainsi, du fait de la libéralisation, les compagnies aériennes n'hésitent pas à faire jouer la concurrence entre aéroports communautaires pour faire fi de certains acquis sociaux. A titre d'exemple, en 1999, une grève paralyse pendant 210 minutes les activités de TNT à Liège : dans la foulée, le transporteur licencie 25 personnes et menace de délocaliser en cas de récidive. En 2003-2004, la firme DHL applique la formule à Bruxelles-National pour tenter d'augmenter le nombre de vols de nuit : elle promet 1000 nouveaux emplois en novembre 2003, puis d'autres chiffrant, entre 5 400 et 12 200... alors qu'en 2002, les cinq sociétés du groupe en Belgique totalisent 3 200 équivalents temps plein. Par ailleurs, DHL plaçait en concurrence trois sites, à savoir Bruxelles-National, Leipzig et Vatry, pour tenter de tirer à la baisse les exigences environnementales et sociales des pouvoirs publics concernés et favoriser le site présentant le moins de contraintes (Courbe, 2008). *D'un point de vue social, le contexte de la libéralisation pourrait donc influencer sur la qualité des emplois dans le secteur.* Le modèle *low cost* est par ailleurs fondé sur cet aspect, puisque toutes ces sociétés maîtrisent leurs coûts de personnel : personnel réduit au maximum, plus jeune car moins cher, temps de travail plus élevé pour des salaires plus bas (Mosnier, 2003).

Outre la question de l'emploi, la dimension *sociale* du secteur touche également à l'accessibilité des services et au prix. Le développement des compagnies *low cost* engendré par la libéralisation aurait tendance à nous faire conclure que l'accès au transport aérien s'est fortement popularisé. D'une certaine façon, il est clair que le prix des billets s'est démocratisé, même s'il s'agit de destinations spécifiques, le plus souvent intra-européennes, et de « courte » distance (rarement au-delà de 1500 km). Ainsi, les compagnies *low cost*

<sup>149</sup> Le même type d'avantages a été octroyé à TNT par Liège Airport au début des années 2000. A titre d'information, la facture aéroportuaire wallonne s'élève, selon Inter-Environnement Wallonie, à plus d'un milliard d'euros (Courbe, 2008).

telle Ryanair proposent des liaisons point-à-point, et généralement vers des destinations assez peu éloignées<sup>150</sup>, à des prix comparativement très bas. Les informations dont nous disposons aujourd'hui permettent d'affirmer que de façon générale, il y a un accroissement de l'usage de l'avion comme moyen de transport par les classes populaires et moyennes dû à l'apparition des sociétés à bas coûts. Cependant, une enquête menée au Royaume-Uni a également démontré que les 25 % de la population ayant les revenus les plus élevés représentent 50 % de la clientèle des *low cost* au départ du Royaume-Uni, tandis que les 25 % de la population ayant les revenus les plus faibles représentent un peu moins de 7 % de la clientèle *low cost* (Courbe, 2008).

Toujours par rapport à la *durabilité sociale*, la libéralisation européenne semble mettre à mal le volet « obligations de services publics » (OSP) du secteur, celles-ci étant très limitées. Selon Dobruszkes (2007), les OSP représentent une part faible de l'offre, à savoir seulement 6,3 % de l'offre en 2005 ; ce chiffre est encore plus bas si l'on ne prend en considération que les lignes subventionnées, avec 3,6 % de l'offre en 2005. En outre, ces OSP s'articulent dans des régions européennes périphériques (Grèce, Royaume-Uni, Irlande) ainsi qu'en France (entre grandes villes et entre la Corse et le continent). La plupart des OSP sont, de surcroît, nationales, correspondant ainsi à des stratégies nationales et locales. Car si l'UE autorise les Etats à imposer des OSP, elle ne joue aucun rôle actif en la matière. Par conséquent, *« l'existence d'OSP internationales est suspendue à des concertations et décisions d'au moins deux Etats, supposés partager une même vision stratégique et un même intérêt, et communiquer entre eux. Ceci ne conduit pas à la création de liaisons interrégionales européennes telles que l'Union européenne les favoriseraient si elle les gèrait directement la chose »* (Dobruszkes, 2007, p. 323). Ce qui nous mène à supposer que la qualité du maillage territorial européen - les connexions entre les régions par exemple - sera dépendant de la stratégie économique des compagnies aériennes et de la rentabilité des lignes qu'elles exploitent, mais également de la vision des Etats. *Une situation d'incertitude peut en découler*. Cela étant, on l'a vu, le réseau intra européen s'est fortement densifié suite à la libéralisation, augmentant ainsi le taux de connectivité entre différentes régions de l'UE. Le développement des compagnies *low-cost* nous enseigne par exemple que ce sont surtout les aéroports secondaires, présents au sein de régions subcentrales et périphériques, dans lesquelles la desserte aérienne était faible, qui accueillent ces compagnies. Les régions nouvellement desservies peuvent alors tenter de faire profiter l'arrivée de nouvelles liaisons aérienne au redéploiement économique. Il faut par ailleurs relever que l'offre *low cost* dessinerait actuellement un réseau point à point largement centré sur l'Europe occidentale et globalement orientée nord-sud plutôt qu'est-ouest (Dobruszkes, 2005). Ce qui caractérise également les OSP.

D'un point de vue strictement *économique*, signalons qu'au niveau belge, la régionalisation a modifié la configuration du mode de gestion et d'exploitation des infrastructures, qui, il est vrai, a évolué vers un *modèle privatisé*<sup>151</sup>. Le lien entre ce modèle de gestion et le contexte de libéralisation peut ici être posé. A cette heure, la gestion des aéroports

<sup>150</sup> A titre d'exemple : la ligne Charleroi-Carcassonne (à peine 1000 km).

<sup>151</sup> Il faut ici distinguer le mode de gestion tout à fait privé des aéroports de celui du contrôle aérien. En effet, Belgocontrol est toujours une entreprise publique. Néanmoins le mode de gestion s'apparente fortement à celui d'une entreprise privée.

(infrastructures) paraît économiquement saine et viable. Pour autant le très bon rythme de renouvellement des infrastructures en Région wallonne surtout, dont en témoignent l'agrandissement de l'aérogare de Charleroi Bruxelles-Sud (2008) ou la toute récente extension de la piste à Liège<sup>152</sup>, est toujours permis par des initiatives et des investissements publics, puisque c'est la SOWAER qui finance ces grands travaux. Pour Bruxelles-National, l'Etat conserve un droit de regard, via les contrats de gestion, sur les perspectives de développement des infrastructures portées par la BIAC. De même, l'autonomisation financière du contrôleur aérien (Belgocontrol) a jusqu'à présent permis une modernisation des infrastructures (nouveau système informatique, cf. supra), même si le lien direct entre ces deux données n'est pas démontrable à ce stade. Par contre, la santé financière de Belgocontrol est aujourd'hui mauvaise, principalement du fait que les services dans les aéroports régionaux ne sont pas facturés, en vertu de l'accord de coopération de 1989 (cf. supra). L'emprunt exceptionnel de € 20 millions contracté en mars 2010 par l'entreprise témoigne de ces difficultés financières (Belgocontrol, 2009). De plus, le système de financement des prestataires de services de la navigation aérienne définis par les règlements du Ciel unique européen risque d'augmenter encore ces difficultés financières, puisque les sources de revenus ne seront plus fixées selon le principe du recouvrement total (cf. supra). L'avenir de Belgocontrol apparaît donc comme relativement incertain, même si le projet du ciel unique tente de rendre l'organisation du ciel plus cohérente et de soumettre les prestataires de services à un nouveau cadre réglementaire.

A ce stade de la réflexion, *les dimensions sociales et économiques de la durabilité que nous avons abordées présentent un bilan très contrasté*. Qu'en est-il si les implications environnementales de la libéralisation leurs sont conjuguées ? La question de la durabilité doit selon nous se poser avant tout dans ce cadre ; il faut donc discuter les dimensions socio-économiques du secteur également au regard d'une *perspective environnementale*.

La libéralisation a certes permis une croissance du secteur, notamment en termes de nombre de vols en Europe ; selon les études, cette croissance est appelée à perdurer jusqu'à l'horizon 2025 (Bows, 2009). Trois impacts environnementaux directs sont à considérer au sein du secteur aérien : (1) *les effets sur le climat*, (2) sur la *qualité de l'air* à proximité des infrastructures aéroportuaires, résultant des gaz d'échappement<sup>153</sup>, et (3) *le bruit* autour des aéroports provoqués par les décollages et les atterrissages. D'un point de vue écologique, la libéralisation du secteur aurait, via l'augmentation du trafic qu'elle a engendré, provoqué une augmentation de l'impact humain sur le climat, tout comme une dégradation directe de l'environnement local. Quel bilan dressé de ces trois impacts environnementaux ?

Le problème de l'augmentation des émissions de gaz à effet de serre liées à l'aviation civile est sans doute le plus crucial pour le secteur. Il est bien exprimé par l'affirmation suivante, émanant de la Commission européenne, qui de surcroît évoque un paradoxe méritant d'être

<sup>152</sup> « Liège Airport a sa piste intercontinentale », *Le Soir*, mardi 8 septembre 2010. La piste est allongée de 413 mètres. Seul le rapport d'activités annuel de BSCA a pu être consulté ; il présente la bonne santé financière du gestionnaire. Les informations pour Brussels Airport et Liège Airport n'ont pu être obtenues et ne semblent pas accessibles sur la toile.

<sup>153</sup> Les gaz et particules émises par les avions commerciaux à hautes altitude (entre 8 et 13 km), altèrent la composition de l'atmosphère. Il s'agit de dioxyde de carbone (CO<sub>2</sub>) mais également d'oxyde d'azote (NO<sub>x</sub>), de particules, d'aérosols et de vapeur d'eau.



souligner : *« alors que les émissions globales de l'Union européenne contrôlées dans le cadre du Protocole de Kyoto baissaient de 5,5 % de 1990 à 2003, ses émissions de gaz à effet de serre imputables à l'aviation internationale augmentaient de 73 %, ce qui correspond à une augmentation annuelle de 4,3 % »*<sup>154</sup>. Ce constat met en évidence l'exclusion du Protocole de Kyoto des émissions résultant des activités du secteur de l'aviation civile ; c'est en effet dans le cadre de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) que les Etats sont amenés à limiter l'impact climatique de l'aviation. En Belgique, le Service Public fédéral déclarait dans son rapport sur l'état des transports en Belgique (2007) : *« la croissance rapide et illimitée du transport aérien provoque un problème de compatibilité insurmontable avec les conventions belges et européennes relatives aux émissions de gaz à effet de serre »*. En Région wallonne plus particulièrement, le développement du transport aérien a eu des effets encore plus marqués : entre 1990 et 2005, les émissions de CO<sub>2</sub> du transport aérien ont été multipliées par 78, soit une augmentation de 7 700 %, ou une croissance annuelle de 34 %<sup>155</sup>. *Il semble donc qu'une politique continue du développement du transport aérien soit intrinsèquement incompatible avec une lutte contre les changements climatiques* notamment.

Au niveau européen pourtant, aucune mesure politique n'a aujourd'hui été prise pour influencer sur l'impact climatique de l'aviation. Depuis la Seconde guerre mondiale, l'aviation se déploie dans un monde quasi parallèle : absence de TVA sur les tickets internationaux, pas de taxes sur le carburant pour les vols internationaux, soutiens publics. La libéralisation n'y a rien changé. D'aucune façon le secteur aérien, et particulièrement les compagnies aériennes, ne compensent les externalités négatives de leurs activités sur l'environnement ; *les activités aéronautiques, et principalement le transport de passagers et de marchandises, échappent à toute contribution à l'effort collectif en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre*. Ce n'est que récemment qu'un certain nombre de réactions ont pris forme au sein de l'Union : en 2007, la Commission a émis le projet d'inclure l'aviation dans le système européen d'échange de quotas d'émissions. Le Parlement européen a ensuite relayé cette proposition en menant des travaux incitant à inclure tous les vols au départ ou à destination de l'Europe, avec comme taux d'émission de CO<sub>2</sub> de référence 75 % du niveau d'émission 2004-2006 (Bows, 2009, p. 67). A cette heure, ce projet n'a pas encore abouti, les modalités concrètes de mise en œuvre étant en cours de négociation. Par ailleurs, le projet de Ciel unique européen a lui aussi abordé la problématique des émissions, et entend remédier en partie à ce problème en raccourcissant les routes, qui aujourd'hui sont définies selon les frontières nationales. Quoiqu'il en soit, les réactions politiques sont faibles, alors que l'Union européenne est souvent considérée comme leader mondial de la lutte contre le changement climatique. La logique de la libéralisation vantée par la Commission n'a pu qu'entraîner une logique de croissance du secteur, qui dépend pourtant avant tout d'une ressource limitée (l'espace aérien). Selon nous, cette logique mène à une impasse, mais les solutions qui tentent d'être apportées ne la remettent pas en cause. En effet, la modification des routes ne permettra pas d'obtenir des gains de capacité suffisants pour prétendre poursuivre indéfiniment l'augmentation du nombre de vols. De plus, selon les estimations,

<sup>154</sup> Communication de la Commission européenne COM (2005) 459 final du 27 septembre 2005.

<sup>155</sup> Selon le rapport analytique sur l'état de l'environnement wallon 2006-2007 piloté par la MRW et la DGRNE en 2007 (Courbe, 2008).

ces routes plus courtes ne permettraient pas d'économiser les émissions que la croissance projetée du trafic provoquerait (Entretien Pierre Taillard, 10 mai 2010). D'un autre côté, l'innovation technologique à la fabrication est aujourd'hui incapable d'infléchir l'augmentation des émissions qu'une croissance du trafic provoquerait. *Le lien entre libéralisation et émissions de gaz à effet de serre est clairement négatif*. Il est ainsi intéressant de comparer l'application avec laquelle l'Union européenne s'attèle depuis vingt ans à mettre en place un marché aérien libéralisé et le manque d'ambition des solutions qu'elle a proposées pour contrer les coûts environnementaux provoqués l'aviation civile.

A ce problème purement environnemental peut de surcroît se conjuguer un problème plus directement économique, fondé sur un pari énergétique. Du côté de l'exploitation commerciale en général, les observateurs, optimistes lors de la reprise du secteur en 2004, ont de fait commencé à déchanter dès les fortes hausses de prix du pétrole de 2008. D'un côté, la reprise a engendré des commandes d'avions très importantes, ces dernières étant directement imputables au contexte libéralisé : les compagnies, pour rester performantes face à la concurrence, décident très souvent d'augmenter leurs capacités. Cependant, cette stratégie généralisée risque de mener à une situation non durable, caractérisée par une compétition forte et une offre excédentaire. En Europe par exemple, la libéralisation des vols avec les Etats-Unis risque d'accroître la compétition et de rendre encore plus difficile la répercussion de l'augmentation des coûts de carburant sur le prix du billet (déjà maintenu artificiellement bas par l'absence de taxe sur le kérosène notamment). Ces éléments purement économiques mais conjugués à des contraintes énergétiques et/ou environnementales qui seront *a priori* appelées à devenir de plus en plus fortes, démontrent d'une certaine façon que faire du transport aérien un outil de développement économique durable est un pari risqué (Courbe, 2008). Cette remarque vaut donc particulièrement pour la Belgique, et *a fortiori* la Wallonie.

Outre ces remarques quant aux émissions de gaz à effet de serre, le développement du trafic aérien provoque des nuisances et des pollutions locales non négligeables aux abords des aéroports, qui sont les nœuds du réseau. Il est ici question de la *qualité de l'air* et des *nuisances sonores*. Ces impacts se mesurent également sur la santé, ce qui ajoute une dimension sociale au problème. Concernant la qualité de l'air, il est difficile de dresser un bilan clair pour la Belgique, mais on peut déjà signaler que les polluants émis par les moteurs d'avions (monoxyde et dioxyde de carbone, hydrocarbures imbrûlés, dioxyde de soufre) ont des effets sur la santé importants même si difficile à mesurer à court terme. Ces effets sont : irritation de l'appareil respiratoire, génération d'allergies et asthme, asphyxiants ayant des impacts cardiovasculaires, toxiques, mutagènes et cancérigènes. Cela étant, c'est le bruit qui constitue la nuisance la plus directement perceptible du transport aérien. Le bruit généré par les activités aéroportuaires a des implications immédiates sur la vie quotidienne (obligation de fermer les fenêtres, isolation sonore de l'habitation, difficultés pour téléphoner ou regarder la télévision etc.) mais aussi sur la santé. A cet égard, le bruit des avions est à la base d'une série de troubles comme les pertes auditives, l'irritation et le stress, la perturbation du sommeil, ainsi que des problèmes psychologiques pouvant avoir des effets sur le comportement social (Courbe, 2008).

Malgré ces impacts négatifs, la gestion du bruit aux abords des aéroports est, en Belgique, « cacophonique ». A Bruxelles-National, le flou qui règne entre le partage des compétences de la Région flamande, de la Région Bruxelles-Capitale et de l'Etat fédéral, augmente la difficulté de trouver une solution au problème, notamment, des vols de nuits. Plusieurs plans successifs ont été élaborés, mais aucun d'eux n'est jamais parvenu à obtenir la satisfaction des associations de riverains, ni des différentes parties politiques concernées. En Région wallonne, la politique de lutte contre le bruit est active, mais orientée. Il est question d'isolations et/ou d'expropriations, ce qui a un coût, mais cette stratégie vise clairement à maintenir le développement des activités aéroportuaires. Les principales actions sont menées pour la limitation du bruit à la source, ou constituent des mesures d'accompagnement qui visent à limiter le bruit perçu au sol. La particularité de la politique environnementale wallonne est la prise en compte, pour ces mesures, des développements futurs (agrandissements) qui toucheront les aéroports : le plan de développement à long terme recense différentes zones d'exposition au bruit correspondant aux limites maximales de développement des aéroports (fixation des limites du volume d'activités et valeurs maximales de bruit) ; le plan d'exposition au bruit révisé les zones d'exposition au bruit au regard du développement des aéroports projeté à dix ans, qui ne peuvent dépasser les limites fixées par le plan de développement à long terme. L'essentiel de l'action est menée du côté de l'isolation, financée par la SOWAER. S'il est vrai que les isolations permettent une certaine quiétude, ne faudrait-il pas aussi limiter les activités aéroportuaires pour débloquer quelques moments de quiétudes aux riverains ? Ce type de question permet, comme celles que nous avons soulevées plus tôt, de susciter une réflexion sur la durabilité du secteur aérien.

De façon générale, nous pouvons conclure que *la durabilité écologique contredit selon nous la logique économique de développement du secteur aérien*. Tout d'abord, dans une perspective environnementale, le développement du secteur aérien pose la question du modèle de société, et plus précisément la question de l'*utilité*. Quelle réelle utilité à passer le week-end à 1 500 km de chez soi ? Un tel comportement peut-il être raisonnablement et rationnellement extensible à une majorité de la population (européenne et/ou mondiale) ? A ce stade de la réflexion, ces questions n'ont pour but que de mettre en évidence la *tension réelle entre développement économique (du secteur aérien) et durabilité écologique*. L'avion ouvre des possibilités de comportement et de consommation nombreuses, mais dont le coût écologique est peut-être trop grand par rapport à leur utilité sociale. Il est par ailleurs probable que ce genre de comportements, couramment observés en Belgique notamment, ne pourraient perdurer si les coûts environnementaux inhérents à l'aviation civile étaient internalisés aux coûts des transporteurs. Cette affirmation est d'autant plus vraie si l'on ajoute les nuisances immédiates provoquées par les activités aéroportuaires sur les riverains (bruit et qualité de l'air).

Au regard de ces réflexions, il apparaît nécessaire que les autorités publiques, quel que soit le niveau de pouvoir, mettent en place les outils indispensables à la réduction des impacts environnementaux du transport aérien. A ce stade, il est serait hasardeux de formuler d'autres conclusions. Les quelques questions que nous venons de soulever, à l'aide de travaux existants et de sources secondaires et non de données empiriques, permettent de

lister quelques pistes de réflexion qui devront être abordées de façon rigoureuse lors des futures études de cas.

#### 4.4. Quelques perspectives pour le secteur en Belgique

Dans cette dernière section d'analyse, nous dressons quelques perspectives pour l'avenir du secteur aérien en Belgique, en mettant l'accent sur les interrogations qu'elles peuvent susciter pour un développement durable du secteur.

Au niveau belge, le premier constat qui ressort de l'analyse du régime institutionnel est celui concernant la *perte de souveraineté de l'Etat dans le secteur aérien civil*. L'évolution de la régulation du secteur tend clairement à la minimisation du rôle de l'Etat, ce qui est très marqué suite à la libéralisation. Cette remarque est probablement valable pour les autres Etats membres, puisque l'essentiel de la régulation des activités du secteur est pilotée par l'Union européenne. Par ailleurs, l'Etat fédéral belge a également perdu un certain nombre de ses compétences au niveau infrastructurel, en transférant la compétence aéroportuaire aux Régions. *L'érosion de l'Etat s'effectue tant vers le haut que vers le bas.*

Dans le secteur aérien civil, la souveraineté de l'Etat ne concerne plus que l'utilisation de l'espace aérien, souveraineté concrètement incarnée par l'entreprise publique Belgocontrol, qui assure le contrôle aérien dans le ciel belgo-luxembourgeois. D'une certaine façon, la gestion du ciel relève encore du pouvoir fédéral belge. Cela étant, cette souveraineté concernant l'espace aérien est selon nous toute relative, car la législation européenne (commerciale) interdit toute discrimination et impose le libre accès aux liaisons aériennes depuis la Belgique – autrement dit à l'espace aérien national. L'obligation de ne pas interdire l'accès, sauf pour des raisons de capacités, formulée dans un cadre purement commercial, influe ici directement sur la souveraineté nationale. Il en découle une conséquence éminemment politique : *l'Etat est vidé de sa fonction quant à l'accès et à l'usage de sa ressource*. Il devient en quelque sorte nu-propriétaire de l'espace aérien, c'est-à-dire qu'il a transféré la totalité de ses droits de disposition à des tiers, qu'ils soient régulateurs ou usagers. D'autre part, le projet du Ciel unique européen s'en prend plus directement à l'organisation du ciel selon les frontières nationales ; il faut ici voir l'amorce d'une *redéfinition même de la ressource*. La constitution des *Flexible Airspace Blocs* (FAB), brise la définition de l'« espace aérien national » délimité par les frontières. Les conséquences plus concrètes concernent alors l'avenir du contrôle aérien en Belgique : quel statut pour Belgocontrol et son personnel ? Quelle place pour la souveraineté de l'Etat au niveau des activités militaires ? Quoi qu'il en soit la *gestion de l'espace aérien serait intégralement réglementée au-delà de l'Etat*. Il en résulte une relativement faible marge de manœuvre laissée à l'Etat pour influencer sur les développements futurs du secteur.

Cette perte de souveraineté politique de l'Etat fédéral belge concerne également les infrastructures au sol du réseau. Suite à la régionalisation des aéroports publics, *la politique de développement économique autour des aéroports s'est, logiquement, régionalisée*. C'est en effet les objectifs économiques qui conduisent, aujourd'hui comme il y a cinquante ans, les décisions politiques relatives au secteur aérien. Aujourd'hui, chaque région donc décide de sa propre stratégie aéroportuaire et de l'insertion de celle-ci au sein de la politique

économique régionale. Dans un contexte libéralisé, la régionalisation a engendré, en Belgique, mais aussi en Europe, *une concurrence accrue entre les aéroports*. Afin d'attirer les compagnies aériennes, chaque aéroports et chaque Région s'appuie sur le développement logistique des infrastructures, mais également sur les règles ou les contraintes environnementales, sociales et économiques qui constitueront des possibles limites aux activités aériennes et aéroportuaires. On a d'ailleurs observé que les compagnies aériennes utilisaient cette particularité pour mettre les aéroports en concurrence. A cet égard, la nette « avance » des aéroports wallons sur les aéroports flamands peut être en partie reliée à des contraintes environnementales en vigueur plus fortes en Flandre (J. Naveau, Godfroid, M., Frühling, P., 2006). C'est ainsi une *concurrence interrégionale* qui s'est dessinée, plutôt qu'une concurrence entre aéroports d'une même Région. En effet, la Région wallonne a su limiter la concurrence entre Charleroi et Liège, en axant le développement de chacun des sites sur des activités différentes (passagers et fret). En termes de perspectives, les récentes transformations qu'ont connues les deux aéroports wallons laissent présager que la tendance continuera dans ce sens, à savoir l'élargissement de ces deux pôles infrastructurels et l'augmentation de leurs activités. En Région wallonne, les développements futurs du secteur concerneront également et plus que probablement l'amélioration de la connexion du réseau avec les réseaux routier et ferroviaire.

Par ailleurs, le cas de Bruxelles-National est celui qui, dans une perspective interrégionale et politique, présente l'avenir le plus incertain. Le survol de Bruxelles par les avions en provenance ou à destination de l'aéroport de Bruxelles-National est une problématique complexe de rivalités présentant des aspects politiques, juridiques, économiques et environnementaux importants, mais aussi communautaires. L'aéroport national fait l'objet d'un conflit entre la Région Bruxelles-Capitale, survolée par les avions au départ de Bruxelles-National, et la Région flamande, sur laquelle se situe l'aéroport. Entre les deux se situe également le pouvoir fédéral, qui est compétent pour cet aéroport et notamment la définition des routes aériennes. Les débats des quinze dernières années, principalement au niveau du problème des nuisances sonores et des vols de nuit, laissent entrevoir les difficultés d'un compromis quant au développement raisonné de l'aéroport. De façon générale, la Région Bruxelles-Capitale cherche à obtenir une réduction des nuisances sonores, alors que de l'Autorité fédérale et la Flandre cherchent plutôt à privilégier le développement de l'aéroport, dont ils attendent d'importantes retombées économiques et en matière d'emplois (Nassaux, 2006). D'un autre point de vue, la Région bruxelloise se veut partisane de la concentration des vols, car la dispersion plutôt défendue par le fédéral et la Flandre revient à faire survoler davantage de zones habitées par les francophones. La différence de point de vue est donc nette, et la question n'est à ce jour pas tranchée. Par ailleurs, la question de la sécurité, induite par le survol du centre de Bruxelles, semble peu intervenir au sein des négociations. Il faudra pourtant parvenir à un compromis permettant le développement raisonné de l'aéroport, qui tiendrait avant tout compte des facteurs environnementaux et de sécurité<sup>156</sup>.

---

<sup>156</sup> Nous avons vu plus haut que le lien entre développement des infrastructures et création d'emplois n'est pas aussi positif que ce que les pouvoirs publics ont tendance à déclarer en la matière.

La question du développement des infrastructures aéroportuaires, engendrée par la concurrence entre Régions et/ou entre aéroports, nous amène au dernier constat de cette mise en perspectives. Ce dernier porte sur la problématique de l'aménagement du territoire et des politiques environnementales, principalement en ce qui concerne la coordination entre les initiatives européennes, nationales et régionales. Cette dimension n'est pas sans lien avec les points précédents. Au niveau belge, il est clair que la régionalisation des aéroports a compartimenté les programmes de développement logistique. Et si la cohérence de la politique wallonne en la matière est compréhensible à l'échelle régionale, l'incohérence qui peut déboucher d'une concurrence accrue entre autorités locales pour l'attraction du trafic aérien doit être mise en débat. La marge de manœuvre de l'Etat pour influencer sur le développement d'un réseau cohérent de sites et d'activités est aujourd'hui très mince, puisque l'essentiel se décide au niveau régional. La seule question du bruit et des nuisances sonores illustre le manque de coordination politique : en Belgique peuvent par exemple coexister trois stratégies de politique publique (trois Régions différentes) en matière de gestion des nuisances sonores aux abords des aéroports.

Sans entrer dans les détails, ces quelques mises en perspectives ont le mérite de poser un questionnement sur l'avenir du secteur. *La perte de souveraineté de l'Etat au sein de la régulation du secteur aérien civil semble amenée à se poursuivre et à s'achever, alors que les exigences environnementales et sociales notamment demandent une cohérence et une coordination nécessaires* pour éviter un possible nivellement vers le bas des règles touchant à ces deux dimensions. La coordination entre les réglementations européennes et régionales (locales) devra absolument être intensifiée car le contexte actuel ne permet pas de pallier aux effets pervers de ce manque de cohérence. Il est selon nous nécessaire d'envisager de poser plus clairement des limites à la concurrence entre les aéroports et entre les autorités régionales/locales afin de pouvoir répondre aux objectifs de durabilité. Cela est valable pour la Belgique, et a fortiori pour l'ensemble de l'Union européenne.

## 5. Conclusion générale

Dans cette partie conclusive, nous dressons les grands enseignements qui peuvent être tirés de ce rapport ainsi que les pistes de recherches qu'il peut offrir pour la suite du projet de recherche (études de cas). Nous portons une attention particulière aux apports que nous ont offerts les particularités de l'approche par les régimes institutionnels de ressources (RIR).

Pour plusieurs raisons, le changement de régime provoqué par la libéralisation du secteur est selon nous d'une toute autre nature que les changements de régime précédents. Selon nous, *l'importance historique de ce changement tient tout d'abord à la logique nouvelle de développement et de gestion du secteur qu'il met en place*. L'analyse historique, de longue durée, que nous avons réalisée, nous permet de mettre de le mettre en lumière. Avant la libéralisation, les transformations de régime étaient principalement les résultats de changements de politique de développement économique (par ex. développement des infrastructures, création d'entités publiques de gestion) ou des évolutions technologiques (par ex. croissance du secteur). Mais globalement, le régime institutionnel régulant le secteur conservait un même esprit, *fondé sur l'idée de service public et/ou d'utilité publique*. La libéralisation a transformé cette situation en modifiant la logique du secteur, qui se caractérise désormais par *la mise en place d'un réseau dont les activités sont organisées selon une logique commerciale*.

L'analyse combinant politiques publiques (PP) et droits de propriétés (DP) met en effet en évidence une *influence forte de la législation européenne en termes de limitation des droits de propriété de l'Etat*. De fait, la libéralisation a surtout modifié le contenu des règles d'accès et d'usage du réseau (fonction 2), via l'introduction du principe de la concurrence (fonction 4) entre les compagnies aériennes et entre les prestataires de services. Tout en agissant formellement dans le cadre du principe de souveraineté nationale établi par la Convention de Chicago (composants internationaux), l'Union européenne, par des politiques publiques réglant l'usage de - et l'accès à - la ressource, transféré le contenu de cette souveraineté, à tout le moins pour les transports intra-européens (partiellement étendus aux Etats-Unis). On observe donc ici des politiques publiques qui absorbent le contenu de la propriété formelle de l'espace aérien, dont elles transfèrent la quasi-totalité des droits de disposition à l'Union européenne. En effet, du côté des droits de propriétés, l'analyse révèle que l'Etat, souverain sur – et propriétaire formel de – son espace aérien est, via la libéralisation, privé de sa légitimité à déterminer les conditions d'accès et d'usage d'une ressource qui est, formellement, la sienne. La libéralisation introduit donc un transfert des droits de propriétés (disposition, usages) de l'Etat, pour ce qui concerne l'espace aérien (infrastructure), à un organisme politique supranational. *Le changement de régime induit par la libéralisation s'effectue donc via l'impact des politiques publiques sur les droits de propriété*.

Il faut ajouter que dans le contexte belge, la libéralisation est concomitante à la *régionalisation*. Ce processus de régionalisation marque, lui, un *changement de régime par les droits de propriétés* ; c'est en effet la propriété et les compétences afférentes qui sont

transférées de l'Etat aux régions. L'Etat perd donc encore de la marge de manœuvre via ce transfert de propriété et de compétence. Après avoir perdu le contrôle de la définition des conditions d'accès au réseau, l'Etat belge (pouvoir fédéral) a ainsi délégué le levier du développement infrastructurel et logistique.

De ces constats, il faut conclure que le passage au régime institutionnel que nous connaissons pour le secteur aérien aujourd'hui s'est essentiellement effectué via *trois impacts sur la propriété* : (1) une modification de la structure de propriété des opérateurs de transports via la libéralisation (DP et PP), (2) une limitation des droits de propriété de l'Etat sur la ressource via des règles d'accès et d'usage libéralisées (PP) et (3) un transfert de propriété sur les infrastructures au sol via la régionalisation de la compétence aéroportuaire (DP et PP). Par ailleurs, la privatisation d'un nombre important d'acteurs du secteur (DP), témoigne également du basculement de la logique de service à la logique commerciale. En Belgique, les grandes infrastructures de réseau sont en effet gérées par des sociétés de droit privé, voire même possédées par des sociétés privées (c'est le cas de l'aéroport de Bruxelles-National). Ainsi, l'analyse nous enseigne que la *privatisation accompagne fréquemment et presque logiquement la libéralisation*. L'intégration des droits de propriété dans l'analyse montre ici toute sa pertinence, puisqu'elle permet de cerner les contours, les caractéristiques et *in fine*, l'importance du changement de régime. Ce changement s'observe par ailleurs à plusieurs égards, et n'est pas sans conséquence sur l'avenir du secteur, sur sa durabilité, puisqu'il modifie son mode de fonctionnement – sa logique.

L'évolution du couple acteurs-fonctions (cf. supra) montre très clairement le *passage d'une conception organique du réseau à une conception fonctionnelle* ; à cet égard, le secteur aérien a subi le même type de transformation que d'autres secteurs d'industrie de réseau. L'évolution du régime institutionnel régulant le secteur se caractérise en effet par la diminution du rôle de l'Etat national et l'augmentation du nombre d'acteurs, dorénavant indépendants entre eux. En référence au cadre d'analyse, *la libéralisation a provoqué une modification de la configuration des acteurs bien plus importante que lors des changements de régime précédents* ; il y a une forte complexification de cette configuration : pouvoirs publics, gestionnaires privées, régulateurs indépendants, prestataires de services aériens et au sol. On passe d'un acteur pour toutes les fonctions, à *un acteur par fonction de régulation*. Ceci met en évidence que les différentes activités et/ou composantes du secteur ne sont plus de facto coordonnées entre elles via l'Etat (par exemple faire coïncider le développement des infrastructures avec les objectifs politiques), qui pouvait, avant cela, décider et agir en même temps. Ainsi, le nouveau régime institutionnel du secteur en Belgique se caractérise par *l'ambiguïté de la position de l'Etat et des acteurs publics*, pris entre les objectifs économiques liés au développement du secteur, et la limitation des externalités négatives de ce développement.

En effet, limité dans ses fonctions de contrôle et de limitation de l'accès au réseau, l'Etat ne peut que, d'une certaine façon, « subir » la croissance du secteur provoquée par la libéralisation. Car la modification des règles d'accès, beaucoup plus ouvertes, impacte fortement l'intensité des activités au sol, au sein des aéroports, qui demeurent les nœuds du réseau, mais sur lesquelles l'Etat n'a aucune prise, puisqu'il n'en a plus la compétence ni la propriété. Le contexte de croissance pousse chaque Région, chaque aéroport – c'est-à-dire



chaque propriétaire des infrastructures au sol – à développer sa propre stratégie pour attirer les compagnies aériennes. Dans le cas belge, les aspects de coordination et de cohérence que nous avons définis plus haut témoignent de *la tension qui existe entre libéralisation et régionalisation*, non sans lien avec le contexte de concurrence entre autorités locales permis la conjugaison de ces deux processus. Le problème est que cette concurrence, qui par définition se caractérise par l'absence de coordination, pourrait mener à *un nivellement par le bas les exigences environnementales et/ou sociales entre les sites*. Dans une perspective de durabilité, le régime actuel, issu de la combinaison de la libéralisation du secteur et de la régionalisation, apparaît *a priori* comme incohérent ou non coordonné<sup>157</sup>. Il s'agit ici d'une constatation centrale pour les futures études de cas. Le défi pour les pouvoirs publics est donc d'une part de pouvoir encadrer ou limiter de façon raisonnée le développement du secteur, en vertu des objectifs de durabilité. Il apparaît, au regard de ce rapport, que les pouvoirs publics devront davantage mobiliser diverses politiques publiques pour limiter certains droits de dispositions (des propriétaires des infrastructures notamment), voire certains droits d'usages (exigences environnementales fortes, taxes, etc.) que de modifier les structures et la distribution de propriété.

---

<sup>157</sup> Nous tenons à insister sur le fait que cette remarque demande encore à être empiriquement vérifiée, ce que nous réaliserons au cours de la seconde partie de ce projet de recherche.

## 6. Bibliographie

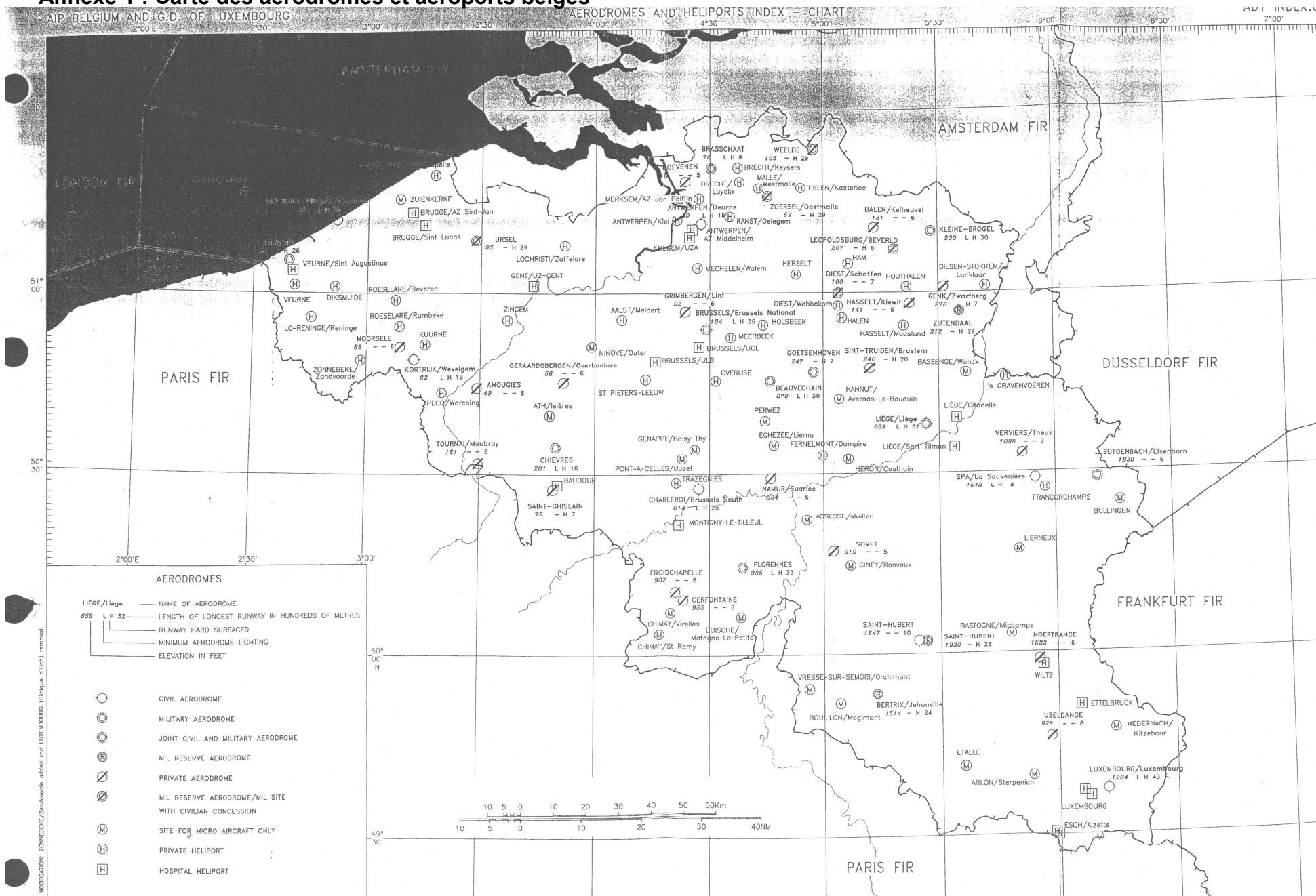
- Allaz, C. (2005). *The history of air cargo and airmail from the 18th century* (J. Skilbeck, Trans.). Londres.
- Barraqué, B. (Ed.). (1995). *Les politiques de l'eau en Europe*. Paris: La Découverte.
- Barraqué, B. (2001). Les enjeux de la directive cadre sur l'eau de l'Union européenne. *Flux - Cahiers scientifiques internationaux Réseaux et territoires*(46), 70-75.
- Belgocontrol (2009). *Rapport annuel*.
- Beyer, A. (2008). Les frontières du "Ciel unique européen". Enjeux techniques et territoriaux du contrôle aérien en Europe. *Flux*, 71(1), 8-23.
- Bieber, R., Maiani, F., Delaloye, M. (2006). *Droit européen des transports*. Genève, Bruxelles, Paris.
- Block, G. (1999). La sécurité aérienne et la réforme du paysage aéroportuaire belge: rôles et missions de Belgocontrol. *Revue de droit commercial belge*, 317-323.
- Bourqui, D. P. (2006). *L'accès au marché unique du transport aérien dans l'Union européenne*. Bâle.
- Bows, A., Anderson, K., Upham, P., (2009). *Aviation and climate change. Lessons for european policy*. Londres.
- CIRIEC (2006). Evaluation des retombées économiques en termes d'emplois des aéroports régionaux wallons.
- Coen, D., Thatcher, M. (2005). The new governance of markets and non-majoritarian regulators. *Governance*, 18(3), 329-346.
- Coen, D., Thatcher, M. (2008). Network governance and multi-level delegation: European networks of regulatory agencies. *Journal of Public Policy*, 28(1), 49-71.
- Courbe, P. (2008). Les limites du ciel. Enjeux du développement incontrôlé du transport aérien. *Dossier Inter-Environnement Wallonie*.
- Coutard, O., Hanley, R.E., Zimmerman, R. (Ed.). (2005). *Sustaining Urban Networks: The Social Diffusion of Large Technical Systems*. London & New York: Routledge.
- Csikos, P. (2010). *Analyse historique du régime institutionnel du secteur aérien suisse (1899-2009)*: Working Paper de l'IUKB.
- Curien, N. (2005). *Economie des réseaux*. Paris.
- De Beys, J. (2004). La décision de la Commission européenne du 12 février 2004 sur les aides d'Etat accordées à Ryanair. *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n° 1852.
- Diedericks-Verschoor, I. H. P. (1988). *An introduction to air law*. Londres.
- Dobruszkes, F. (2005). Compagnies low cost européennes et aéroports secondaires: quelles dépendances pour quel développement régional? *Les cahiers scientifiques du transport*, 45, 39-59.
- Dobruszkes, F. (2007). Une géographie des services publics aériens en Europe. *Espace géographique*, 36(4), 320-336.
- Dubois-Taine, G. (Ed.). (2002). *Sustainable Urban Services*. Paris: PUCA.

- Eurocontrol (2010). *ATM cost-effectiveness (ACE) 2008 benchmarking report*.
- Fayolle, C. (2003). La dérégulation du transport aérien en Europe (1987-1997). *Guerres mondiales et conflits contemporains*, n° 209, 75-89.
- Gerber, J.-D., Knoepfel, P., Nahrath, S., Varone F. (2009). Institutional Resource Regimes: Towards sustainability through the combination of property-rights theory and policy analysis. *Ecological Economics*, 68(3), 798-809.
- Gilardi, F. (2005). The formal independence of regulators: a comparison of 17 countries and 7 sectors, *Swiss Political Science Review*, 11 (4): 139-167.
- Godfroid, M., Frühling, P., (2000). Le nouveau droit aérien belge. *Revue de droit commercial belge*, 553-565.
- Graham, S., Marvin, S. (2001). *Splintering Urbanism. Networked infrastructures, technological mobilities and the urban condition*. London: Routledge.
- Grard, L. (1995). *Le droit aérien*. Paris.
- Héritier, A. (2002). Public-interest services revisited. *Journal of European Public Policy*, 9(6), 995-1019.
- Knoepfel, P., Kissling-Naef, I., Varone, F. (eds.), (2001). *Institutionelle Regime für natürliche Ressourcen : Boden, Wasser und Wald im Vergleich / Régimes institutionnels de ressources naturelles : analyse comparée du sol, de l'eau et de la forêt*, Basel, Genf, München: Helbing & Lichtenhahn.
- Knoepfel, P., Kissling-Naef, I., Varone, F. (eds.), (2003). *Institutionelle Ressourcenregime in Aktion / Régimes institutionnels de ressources naturelles en action*, Basel, Genf, München, Helbing & Lichtenhahn.
- Knoepfel, P., Nahrath, S., Varone, F. (2007). Institutional regimes for Natural Resources: An Innovative Theoretical Framework for Sustainability. In P. Knoepfel (Ed.), *Environmental Policy Analyses. Learning from the Past for the Future - 25 Years of Research* (pp. 455-506). Berlin: Springer.
- Knoepfel, P., Nahrath, S.. (2005). *The Sustainable Management of Natural Resources. From Traditional Environmental Protection Policies towards Institutional Natural Resource Regime (INRR)*. Chavannes-Renens: Cahier de l'IDHEAP 226.
- Kupfer, F., Lagneaux, F. (2009). Economic importance of air transport and airport activities in Belgium. *Banque nationale de Belgique, Working paper document n° 158*.
- Levi-Faur, D. (2005). The global diffusion of regulatory capitalism. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*(598), 12-32.
- Maggetti, M. (2007). De facto independence after delegation: a fuzzy-set analysis. *Regulation and Governance*(1), 271-294.
- Majone, G. (Ed.). (1996). *Regulating Europe*. London, New York: Routledge.
- Merlin, P. (2002). *Le Transport aérien*. Paris.
- Moden, J. (2008). *Les privatisations en Belgique. Les mutations des entreprises publiques 1988-2008*. Bruxelles.
- Mosnier, J. (2003). Le phénomène low cost: contre un certain nombre d'idées reçues. *Le journal des transports*, n° 51.

- Moss, T. (2000). Unearthing water flows, uncovering social relations: Introducing new waste water technologies in Berlin. *Journal of Urban Technology*, 7(1).
- Moyson, S., Aubin, D. (2010). *Analyse historique du régime institutionnel du secteur ferroviaire en Belgique (1832-2009)*, Sion: Working Paper de l'IUKB, n°3/2010.
- Nahrath, S., Csikos P., Buchli F., Rieder M. (2008). Les impacts de la régionalisation et de la libéralisation sur la durabilité du secteur ferroviaire en Suisse. *Flux - Cahiers scientifiques internationaux Réseaux et territoires* (72/73), 49-64.
- Nahrath, S., Csikos, P. (2007). Les impacts des processus de libéralisation sur la durabilité des grands services urbains : propositions pour un nouvel agenda de recherche. *Urbia - Les Cahiers du développement urbain durable*(5), 115-140.
- Nassaux, J.-P. (2006). La Région de Bruxelles-Capitale face aux nuisances du trafic aérien (2004-2006). *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n° 1931-1932.
- Naveau, J. (1994). La Belgique fédérale et l'espace aérien. *Revue belge de droit international*, 1994/1, 233-243.
- Naveau, J., Godfroid, M., Frühling, P. (2006). *Précis de droit aérien* (2e ed.). Bruxelles.
- Nicol, L., Knoepfel, P. (2008). Institutional Regimes for Sustainable Collective Housing
- Rieder, M., Weidmann, U. (2010). *Analyse historique du régime institutionnel du secteur ferroviaire en Suisse (1847-2009)*, Sion: Working Paper de l'IUKB, n°2/2010.
- Servais, G. (1993). La restructuration de la Sabena. *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n° 1387.
- Stocks. *Swiss Political Science Review*, 14 (1), 157-180.
- Thatcher, M. (2002a). Delegation to Independent Regulatory Agencies: Pressures, Functions and Contextual Mediation. *West European Politics* 25(1): 125-147.
- Thatcher, M. (2002b). Regulation after delegation: independent regulatory agencies in Europe. *Journal of European Public Policy*, 9(6): 954-972.
- Thatcher, M. (2005). The third force? Independent regulatory agencies and elected politicians in Europe, *Governance*, 18(3):347-373.
- Thatcher, M. (2007). Regulatory agencies, the state and markets: A Franco-British comparison, *Journal of European Public Policy*, 14(7):1028-1047.
- Thatcher, M., Coen, D. (2008). Reshaping European regulatory space: an evolutionary analysis. *West European Politics*, 31(4), 806-836.
- Vanthemsehe, G. (2002). *La Sabena 1923-2001. Des origines au crash*. Bruxelles.
- Verhoeven, J. (2000). *Le droit international public*. Bruxelles.
- Wagner, W. J. (1970). *International air transportation as affected by state sovereignty*. Bruxelles.

## 7. Annexes

# Annexe 1 : Carte des aérodromes et aéroports belges



## Annexe 2 : Définition des libertés de l'air

En 1944, la Convention de Chicago, au travers de ses accords complémentaires, va formaliser cinq « libertés » (1 à 5) qui constituent autant de droits de trafic<sup>158</sup> accordés par un État à un ou plusieurs autres États en vue du déroulement d'activités opérationnelles de nature civile et commerciale impliquant un aéronef immatriculé dans l'État désigné comme bénéficiaire dudit droit. Les deux premières de ces « libertés » (1 et 2) sont dites « techniques » et proviennent de l'« Accord de transit des services aériens internationaux » - appelé « accord des deux libertés » -, les trois suivantes (3, 4 et 5) sont dites « commerciales » (Naveau, Godfroid, Frühling, 2006) et ont été définies multilatéralement dans l'« Accord relatif au transport aérien international » - appelé « accord des cinq libertés » -, jamais entré en vigueur. Enfin on peut qualifier les quatre dernières de « commerciales étendues » et qui sont postérieures aux accords mentionnés et de nature informelle et qui n'apparaissent que dans des accords bilatéraux entre États.

Concrètement la teneur des différentes « libertés » est la suivante :

**Première liberté de l'air** - droit ou privilège accordé par un État à un ou plusieurs autres États, dans le contexte de services aériens internationaux réguliers, de survoler son territoire sans y atterrir (ce droit est aussi appelé droit de première liberté).

**Deuxième liberté de l'air** - droit ou privilège accordé par un État à un ou plusieurs autres États, dans le contexte de services aériens internationaux réguliers, d'atterrir sur son territoire pour des raisons non commerciales (ce droit est aussi appelé droit de deuxième liberté).

**Troisième liberté de l'air** - droit ou privilège accordé par un État à un autre État, dans le contexte de services aériens internationaux réguliers, de débarquer, dans le territoire du premier État, du trafic en provenance de l'État dont le transporteur a la nationalité (ce droit est aussi appelé droit de troisième liberté).

**Quatrième liberté de l'air** - droit ou privilège accordé par un État à un autre État, dans le contexte de services aériens internationaux réguliers, d'embarquer, dans le territoire du premier État, du trafic à destination de l'État dont le transporteur a la nationalité (ce droit est aussi appelé droit de quatrième liberté).

**Cinquième liberté de l'air** - droit ou privilège accordé par un État à un autre État, dans le contexte de services aériens internationaux réguliers, de débarquer et d'embarquer, dans le territoire du premier État, du trafic en provenance ou à destination d'un État tiers (ce droit est aussi appelé droit de cinquième liberté). A titre d'illustration un aéronef d'Air France pourrait opérer un vol régulier entre Paris et Vienne, tout en embarquant ou débarquant des passagers à Zurich.

Après la Conférence de Chicago, un certain nombre d'experts du droit aérien ont proposé des « libertés » supplémentaires qui consistent en des combinaisons des cinq originellement définies par la Convention. On peut relever que « l'OACI qualifie toutes les « libertés » suivant la cinquième de « soi-disant », car seules les cinq premières « libertés » ont été officiellement reconnues en tant que telles aux termes d'un traité international » (*Ibid.*).

**Sixième liberté de l'air** - droit ou privilège, dans le contexte de services aériens internationaux réguliers, de transporter, en passant par l'État dont le transporteur a la nationalité, du trafic entre deux autres États (on parle aussi de droit de sixième liberté). À la différence des cinq premières libertés, la sixième ne figure pas comme telle dans aucun accord sur les services aériens largement reconnus, tel l'« Accord sur les cinq libertés ». A titre d'illustration un aéronef d'Austrian Airlines (AUA) pourrait opérer un vol régulier entre Londres et Tokyo, en faisant une escale à Vienne. La sixième liberté est une combinaison des troisième et quatrième, elle est l'ancêtre des « hubs » (plateformes d'échange de trafic), principe à partir duquel les alliances de transporteurs se sont constituées (Naveau, Godfroid, Frühling, 2006).

<sup>158</sup> Le droit de trafic est défini par l'UE comme étant le droit d'un transporteur aérien de transporter des passagers, du fret et/ou du courrier sur une liaison aérienne desservant deux aéroports [...] (Règlement (CEE) n° 2408/92 du Conseil).

**Septième liberté de l'air** - droit ou privilège accordé par un État à un autre, dans le contexte de services aériens internationaux réguliers, de transporter du trafic entre le territoire de l'État qui accorde ce droit ou privilège et un troisième État quelconque sans obligation d'inclure dans cette opération un point du territoire de l'État bénéficiaire, ce qui signifie qu'il n'est pas nécessaire que le service soit en correspondance avec un service ou soit un prolongement d'un service à destination ou en provenance de l'État dont le transporteur a la nationalité. A titre d'illustration un aéronef d'American Airlines (AA) pourrait opérer un vol régulier entre Bangkok et Genève, y faire escale, puis le poursuivre vers Londres.

**Huitième liberté de l'air** - droit ou privilège, dans le contexte de services aériens internationaux réguliers, de transporter du trafic de cabotage entre deux points situés à l'intérieur du territoire de l'État qui accorde le droit ou privilège au moyen d'un service qui commence ou se termine dans le territoire de l'État dont le transporteur étranger a la nationalité, ou (en rapport avec la « Septième liberté de l'air ») à l'extérieur du territoire de l'État qui accorde le droit ou privilège (on parle aussi de droit de huitième liberté ou « cabotage consécutif »). A titre d'illustration un aéronef d'Air France pourrait opérer un vol entre Paris et Munich, puis le poursuivre vers Hambourg.

**Neuvième liberté de l'air** - droit ou privilège de transporter du trafic de cabotage de l'État qui accorde ce droit ou privilège au moyen d'un service effectué entièrement à l'intérieur du territoire de cet État (on parle aussi de droit de neuvième liberté ou « cabotage autonome »). A titre d'illustration un aéronef de Brussels Airlines pourrait opérer un vol régulier direct entre Londres et Liverpool (liaison domestique), sans pour autant devoir faire une escale sur le territoire belge.

Source : Csikos, 2010



### Annexe 3: Tableau phases/policy design

Phases	Règles	Policy design	Arrangement politico-administratif
<b>1. 1899-1919 :</b> Absence d'aviation commerciale	1911 : Commission chargée d'étudier les possibilités de l'aviation au Congo belge est créée en 1911	---	---
<b>2. 1919-1944 :</b> Les débuts de l'aéronautique en Belgique.	<ul style="list-style-type: none"> <li>AR 26 juin 1919 créant le CENAC</li> <li>AR du 21 septembre 1919 et du 29 novembre 1919 créant l'administration de l'aéronautique</li> <li>Loi du 16 novembre 1919 réglementant la navigation aérienne</li> <li>AR 27 novembre 1919 relatif à la réglementation de la navigation aérienne</li> <li>Loi du 26 avril 1923 (SABENA)</li> </ul>	<p><i>Objectifs</i> : Développer l'aéronautique en Belgique et assurer la souveraineté de l'Etat sur son espace aérien</p> <p><i>Instruments</i> : prescriptifs : <b>règlements, autorisation, sanctions pénales</b>  Incitatifs : subsides, garanties d'emprunt, taxes, rémunération de capital garantie  Fourniture directe de biens service : création entreprise nationale (Sabena)</p> <p><i>Groupes cibles</i> : principalement les <b>exploitants d'aéronefs</b> et le personnel navigant (pilotes)</p> <p><i>Hypothèse causale</i> : Une réglementation protectionniste de l'utilisation de l'espace aérien permettra à l'aéronautique belge de « décoller » et au réseau de se mettre en place.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ministre en charge de l'aéronautique (ministre de la guerre puis ministre des postes, télégraphes etc.)</li> <li>Gouvernement (arrêtés royaux)</li> <li>Administration de l'aéronautique</li> <li>SNETA/SABENA</li> </ul>
<b>3. 1944-1960 :</b> la mise en place du régime de Chicago	<ul style="list-style-type: none"> <li>Loi du 27 juin 1937 réglementant la navigation aérienne</li> <li>Arrêté-loi du 20 novembre 1946 créant la RVA</li> <li>Loi du 30 avril 1947 (Convention Chicago)</li> <li>Loi du 6 avril 1949 autorisant la Sabena à modifier ses statuts et augmenter son capital</li> <li>AR du 15 mars 1954 réglementant la navigation aérienne</li> </ul>	<p><i>Objectifs</i> : développement économique du pays et <b>sécurité</b> de la navigation aérienne</p> <p><i>Instruments</i> : <b>prescriptifs</b> : règlements, autorisations, sanctions pénales et administratives  Incitatifs : redevances, droits d'usages  Fourniture directe de biens et services : création RVA</p> <p><i>Groupes cibles</i> : exploitants d'aéronefs belges <i>et</i> étrangers et <b>personnel navigant</b> (commandant de bord)</p> <p><i>Hypothèse causale</i> : une politique aérienne protectionniste permettra à l'aéronautique belge de se développer et à faire profiter les possibilités qu'elle offre à l'économie du pays.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ministre en charge de l'aéronautique (ministre des Communications)</li> <li>Gouvernement (arrêtés royaux)</li> <li>Administration de l'aéronautique</li> <li>Régie des voies aérienne + Comité consultatif + Comité de sécurité</li> <li>SABENA</li> </ul>
<b>4. 1960-1989 :</b> accompagnement du développement et de la croissance du secteur.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Loi du 23 juin 1960 autorisant la Sabena à modifier ses statuts</li> <li>AM du 18 novembre 1968 et du 13 février 1970 fixant les mesures techniques pour l'exploitation des aéronefs</li> <li>AR du 20 juillet 1971 relatif à la création d'un Comité national de sûreté de l'aviation civile</li> <li>AR du 4 avril 1972 relatif à la création d'un comité mixte de la</li> </ul>	<p><i>Objectifs</i> : <b>adapter</b> la législation belge au développement et à la croissance du secteur</p> <p><i>Instruments</i> : prescriptifs (règles de l'air, normes acoustiques)  Incitatifs (augmentation de capital, redevances)  <b>Persuasifs</b> (comités, avis, recherches, information)</p> <p><i>Groupes cibles</i> : <b>exploitants d'aéronefs</b> (compagnies aériennes) et passagers (sûreté)</p> <p><i>Hypothèse causale</i> : ///</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ministre en charge de l'aéronautique (ministre des Communications)</li> <li>Gouvernement (arrêtés royaux)</li> <li>Administration de l'aéronautique</li> <li>Régie des voies aérienne + Comité consultatif + Comité de sécurité</li> <li>BATC (Brussels Airport Terminal Company)</li> <li>Comités de sûreté</li> <li>Comité mixte de la circulation aérienne</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>circulation aérienne</li> <li>AR du 14 mai 1973 fixant les règles de l'air</li> <li>AR du 5 juin 1980 sur les certificats des avions subsoniques</li> <li>Ar du 1<sup>er</sup> août 1986 autorisant la RVA à s'associer, ...</li> </ul>		
5. 1989-2004 : Libéralisation européenne et régionalisation	<ul style="list-style-type: none"> <li>Lois de réforme institutionnelles</li> <li>Accord de coopération du 30 novembre 1989 entre l'Etat et les Régions pour la compétence aéroportuaire</li> <li>Loi du 6 juin 1990 et AR du 16 novembre 1990 relatifs aux entreprises de transport aérien</li> <li>AM du 3 août 1994 fixant les conditions de délivrance des licences d'exploitation des transporteurs aérien</li> <li>Loi du 19 décembre 1997 visant à rationaliser la gestion de l'aéroport de Bruxelles National</li> <li>AR du 2 avril 1998 portant réforme des structures de gestion de BN</li> <li>AR du 25 août 1998 portant approbation des contrats de gestion de BIAC et Belgocontrol</li> <li>AR du 12 novembre 1998 réglementant le marché de l'assistance en escale à BN</li> <li>Loi du 3 mai 1999 relative aux transports aérien</li> <li>AR du 23 juin 2003 relatif à la coordination des créneaux horaire à l'aéroport de BN</li> </ul>	<p><u>Objectifs</u> : <b>attractivité</b> des infrastructures aéroportuaires/aéronautiques belges</p> <p><u>Instruments</u> : prescriptifs (contrats de gestion, règlements européens) Incitatifs (participation financière) Fourniture de biens et service (via BIAC et Belgocontrol)</p> <p><u>Groupes cibles</u> : <b>exploitants d'aéronefs</b> (compagnies aériennes)</p> <p><u>Hypothèse causale</u> : une gestion financièrement saine, unie et indépendante des infrastructures vont attirer les compagnies étrangères qui peuvent avoir accès au réseau grâce à la libéralisation européenne</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ministre en charge de l'aéronautique (ministre des Communications)</li> <li>Gouvernement fédéral pour BN et l'utilisation de l'espace aérien (arrêtés royaux)</li> <li>Gouvernements régionaux pour les aéroports régionaux et les problèmes en matière d'environnement (+ sociétés de gestions des aéroports)</li> <li>DGTA</li> <li>BIAC pour la gestion de BN</li> <li>Belgocontrol pour le contrôle aérien dans l'espace aérien</li> </ul>
6. 2004-...	<ul style="list-style-type: none"> <li>AR du 27 mai 2007 relatif à la transformation de la BIAC en société anonyme de droit privé</li> <li>AR du 14 février 2006 portant création d'une autorité de surveillance des services de navigation aérienne</li> <li>AR du 20 novembre 2006 relatif à la certification des prestataires de services de la navigation aérienne</li> </ul>	<p><u>Objectifs</u> : rationalisation du contrôle aérien, transfert de pouvoir</p> <p><u>Instruments</u> : <b>Persuasifs</b> (programme de recherche de SESAR)</p> <p><u>Groupes cibles</u> : compagnies aériennes et prestataires de services de la navigation aérienne</p> <p><u>Hypothèse causale</u> : une gestion coordonnée du contrôle aérien permettra d'améliorer la capacité du ciel européen et de réduire le coût environnemental</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ministre en charge de l'aéronautique (ministre des Communications)</li> <li>Gouvernement fédéral pour BN et l'utilisation de l'espace aérien (arrêtés royaux)</li> <li>Gouvernements régionaux pour les aéroports régionaux et les problèmes en matière d'environnement (+ sociétés de gestions des aéroports)</li> <li>BSA-ANS (DGTA)</li> <li>Brussels Airport SA</li> <li>Belgocontrol</li> </ul>

## Annexe 4 : Tableau phases/droits de propriété

Phases	Règles	Droits de propriété		
		Droits de propriété formelle	Droits de disposition	Droits d'usage
<b>1. 1899-1919 :</b> Absence d'aviation commerciale	---	---	---	---
<b>2. 1919-1944 :</b> Les débuts de l'aéronautique en Belgique.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Loi du 16 novembre 1919 réglementant la navigation aérienne</li> <li>AR 27 novembre 1919 relatif à la réglementation de la navigation aérienne</li> <li>Loi du 26 avril 1923 (SABENA)</li> </ul>	Etat souverain sur l'espace aérien et propriétaire des infrastructures publiques.	Pas de limite aux droits de dispositions dont jouit le propriétaire (Etat)	Immatriculation et nationalité. Concession exclusive. Paiement d'un droit d'usage pour l'accès aux infrastructures (redevances). <i>Concession exclusive</i> Sabena pour services postaux en Belgique sur les lignes internes et internationales
<b>3. 1944-1960 :</b> la mise en place du régime de Chicago.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Loi du 27 juin 1937 réglementant la navigation aérienne</li> <li>Arrêté-loi du 20 novembre 1946 créant la RVA</li> <li>Loi du 30 avril 1947 (Convention Chicago)</li> <li>Loi du 6 avril 1949 autorisant la Sabena à modifier ses statuts et augmenter son capital</li> <li>AR du 15 mars 1954 réglementant la navigation aérienne</li> </ul>	Etat souverain sur l'espace aérien. RVA propriétaire de toutes les installations aéroportuaires et de sécurité (au sol)	RVA semble disposer des installations au sol mais ne peut les céder sans un accord gouvernemental (tutelle forte du Ministre)	1946 : Concession exclusive pour le <i>transport régulier</i> accordé par l'Etat (législatif et exécutif) à la Sabena.  <i>Liaisons irrégulières</i> : autorisations du Ministre. Redevances
<b>4. 1969-1989 :</b> accompagnement du développement et de la croissance du secteur	<ul style="list-style-type: none"> <li>Loi du 23 juin 1960 autorisant la Sabena à modifier ses statuts</li> <li>AR du 1<sup>er</sup> août 1986 autorisant la RVA à s'associer, ...</li> </ul>	Du côté de l'exploitation commerciale, la distribution de la propriété de la Sabena glisse nettement vers la sphère publique : dès 1960, l'Etat disposant de 65% du capital. En 1982, cette participation s'élève à 95%. La participation baissera ensuite.	1986 : La RVA est autorisée à céder les droits de disposition pour les infrastructures (Bruxelles National).	Redevance de route perçue par Eurocontrol à partir de 1971. Flexibilisation des accords bilatéraux. Performances sonores interviennent pour l'accès au réseau (1980).
<b>5. 1989-2004 :</b> Régionalisation et libéralisation européenne. Réforme de la RVA.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Lois de réforme institutionnelle</li> <li>Accord de coopération du 30 novembre 1989 entre l'Etat et les Régions pour la compétence aéroportuaire</li> <li>Loi du 6 juin 1990 et AR du 16 novembre 1990 relatifs aux entreprises de transport aérien</li> <li>AR du 12 novembre 1998 réglementant le marché de l'assistance en escale à BN</li> <li>Loi du 3 mai 1999 relative aux transports aérien</li> <li>AR du 23 juin 2003 relatif à la coordination des créneaux horaire à l'aéroport de BN</li> </ul>	1989 : transfert de la RVA aux Régions de la propriété formelle des infrastructures aéroportuaires régionales. Etat reste propriétaire des installations de navigation aérienne 2001 : Etat vend à BIAC tous ses terrains et immeubles à Zaventem. Etat actionnaire majoritaire de BIAC. Privatisation partielle de la Sabena jusqu'à sa chute. 2001 : SOWAER, dont le capital est totalement détenu par la Région wallonne, propriétaire des aéroports wallons.	Droits de disposition des sociétés gestionnaires des aéroports sur les infrastructures.  Slots : jouissance des droits de disposition sur la ressource le temps du slot.	Principe de libre accès : tout transporteur aérien détenteur d'une licence d'exploitation délivrée par la Belgique ou un Etat-membre est autorisé à opérer un service de ou vers la Belgique. Libéralisation du marché de l'assistance en escale.
<b>6. 2004-... :</b> Projet de Ciel unique européen. Accords de	<ul style="list-style-type: none"> <li>AR du 27 mai 2007 relatif à la transformation de la BIAC en société anonyme de droit privé</li> </ul>	2004 : privatisation de la propriété sur les infrastructures à Bruxelles-National suite à la privatisation de la BIAC	---	Libéralisation des vols USA (marché américano-européen)

ciel ouvert avec les USA	<ul style="list-style-type: none"><li>• AR du 14 février 2006 portant création d'une autorité de surveillance des services de navigation aérienne</li><li>• AR du 20 novembre 2006 relatif à la certification des prestataires de services de la navigation aérienne</li></ul>			
--------------------------	--	--	--	--

### Annexe 5 : Tableau synthèse : caractéristiques des changements de régime (Droits de propriété – DP ou politiques publiques – PP)

		Composants internationaux	Composants européens	Composants nationaux	Composants régionaux
<b>Changement 1</b> <b>(phase 1 →</b> <b>phase 2)</b> <i>(1919)</i>	DP	Souveraineté et propriété de l'Etat sur l'espace aérien suite à la Convention de Paris de 1919		Concession exclusive accordée à la Sabena sur les services postaux en Belgique (disposition).	
	PP			Réglementation protectionniste de la circulation aérienne (nationalité des aéronefs). Création d'une administration chargée de tout ce qui a trait à l'aéronautique. Participation financière dans le capital de la Sabena.	
<b>Changement 2</b> <b>(phase 2 →</b> <b>phase 3)</b> <i>(1944)</i>	DP	Réaffirmation de la souveraineté complète et exclusive de l'Etat par la Convention de Chicago. Transfert par arrêté de la propriété formelle sur les infrastructures de l'Etat à la RVA.		Concession exclusive accordée à la Sabena pour les services aériens réguliers (disposition).	
	PP	Distinction entre les vols réguliers et irréguliers.		Création de la RVA en tant que gestionnaire des aéroports (développement et entretien) et contrôleur de la navigation aérienne. Réel objectif de développement économique. Plus grande prise en compte de la variable « sécurité ».	
<b>Changement 3</b> <b>(phase 3 →</b> <b>phase 4)</b> <i>(1960)</i>	DP			L'Etat devient actionnaire majoritaire de la Sabena. Autorisation accordée à la RVA de s'associer pour la gestion de BN. Création de BATC, entreprise privée ayant des droits de dispositions sur infrastructures à BN.	
	PP		Création de la CEAC et d'Eurocontrol : début de la coopération européenne dans le secteur aérien (contrôle aérien).	Apparition des normes acoustique pour réguler l'usage du réseau. Création de comités de sûreté pour répondre à ce nouveau problème. Coordination entre l'utilisation militaire et civile de l'espace aérien (efficacité).	
<b>Changement 4</b> <b>(phase 4 →</b> <b>phase 5)</b> <i>(1989)</i>	DP		Système européen d'octroi des slots (disposition).	Transfert de la propriété formelle des aéroports régionaux de l'Etat aux Régions par l'accord de coopération de 1989. Transfert par arrêté de la propriété des infrastructures à BN à BIAC (2001).	Création des sociétés gestionnaires des aéroports régionaux (disposition). 2001 : SOWAER propriétaire des infrastructures.
	PP		Processus de libéralisation du secteur : usage du réseau soumis aux règles de la concurrence. Ouverture des licences d'exploitation à tout transporteur de l'Union.	Application de la législation européenne : fin progressive du monopole de la Sabena sur les lignes régulières et libéralisation. Création par la loi de BIAC et Belgocontrol, entreprises publiques autonomes chargées de missions de service public.	Création de SOWAER pour le financement des infrastructures.
<b>Changement 5</b> <b>(phase 5 →</b> <b>phase 6)</b> <i>(2004)</i>	DP			Privatisation par arrêté de la BIAC.	
	PP		Mise sur pieds du projet de ciel unique européen visant à rationaliser le contrôle aérien en Europe selon des entités englobant les fragmentations nationales. Ciel ouvert USA.	Application du règlement ciel unique et création de BSA-ANS, régulateur des prestataires de services de la navigation aérienne.	



